Algemene Rekenkamer

Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT

Toezicht van het Rijk op het publieke belang

2015



Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT

Toezicht van het Rijk op het publieke belang

De tekst van het rapport *Aankoop Duits hoogspanningsnet door TenneT; Toezicht van het Rijk op het publieke belang* is vastgesteld op 19 februari 2015.
Het rapport is op 25 februari 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Rapport in het kort

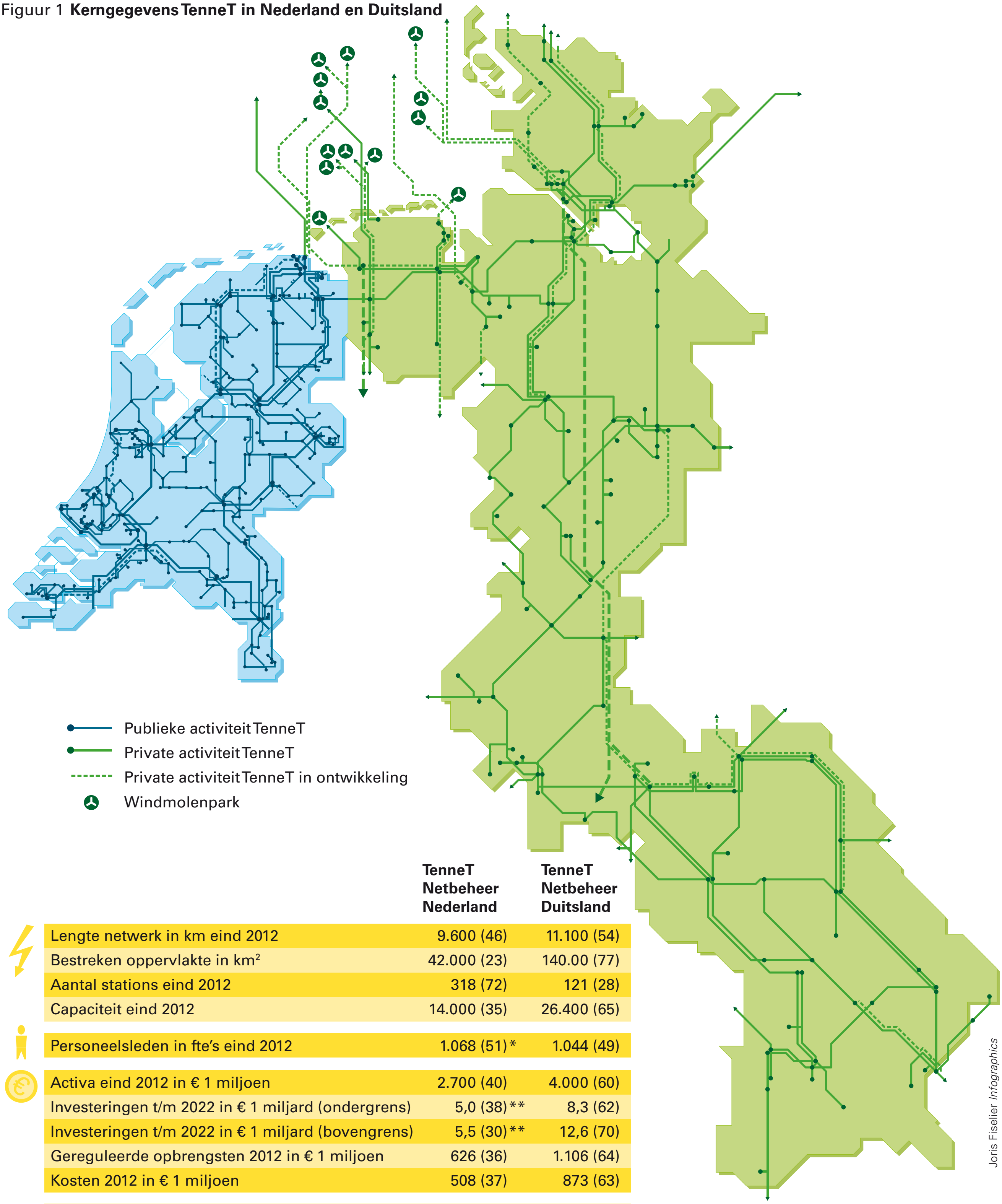
TenneT TSO B.V.[1] - hierna: TenneT - is sinds 1998 de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. In die hoedanigheid verzorgt het bedrijf het transport van elektriciteit in Nederland naar grote bedrijven en regionale beheerders, die op hun beurt de stroom doorleveren aan huishoudens, overige bedrijven en instellingen. Het transportnet dat TenneT beheert bestaat uit een samenstel van 'snelwegen' en 'hoofdwegen' voor elektriciteit, met een spanning van 110.000 Volt (110 kV) of meer.
De wetgever heeft bepaald dat TenneT de enige partij is die deze transporttaak mag vervullen. Het bedrijf, dat een 100% staatsdeelneming is, heeft dus een monopoliepositie. De betrouwbaarheid van het transportnet is volgens opgave van TenneT nagenoeg 100%.

Sinds enkele jaren is TenneT ook over de grens actief. In 2010 heeft TenneT namelijk, met instemming van de minister van Financiën in zijn rol van aandeelhouder namens de Staat, een groot deel van het Duitse hoogspanningsnet - hierna: Transpower[2] - aangekocht van een private partij. Daarmee werd TenneT de eerste elektriciteitstransporteur in meer dan één land van Europa.

TenneT heeft € 885 miljoen betaald voor Transpower. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar deze aankoop en de rol die de Nederlandse overheid daarbij heeft vervuld. We zijn nagegaan of de ministers van EZ en Financiën ervoor hebben gezorgd dat de aankoop van Transpower ten goede komt aan het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame stroomvoorziening in Nederland en of zij voldoende hebben gedaan om te voorkomen dat de Staat financiële risico's loopt als gevolg van de aankoop van Transpower. Ook zijn we nagegaan of de beide ministers de Tweede Kamer juist, volledig en tijdig over de risico's hebben geïnformeerd.

1 TSO staat voor 'Transmission System Operator' oftewel netbeheerder van een hoogspanningsnet.
2 Omdat Transpower een eigennaam is, hebben we ervoor gekozen deze naam met een hoofdletter te schrijven, net zoals dit gebeurt in Tweede Kamerstukken ter zake.

Figuur 1 **Kerngegevens TenneT in Nederland en Duitsland**



	TenneT Netbeheer Nederland	TenneT Netbeheer Duitsland
Lengte netwerk in km eind 2012	9.600 (46)	11.100 (54)
Bestreken oppervlakte in km²	42.000 (23)	140.00 (77)
Aantal stations eind 2012	318 (72)	121 (28)
Capaciteit eind 2012	14.000 (35)	26.400 (65)
Personeelsleden in fte's eind 2012	1.068 (51)*	1.044 (49)
Activa eind 2012 in € 1 miljoen	2.700 (40)	4.000 (60)
Investeringen t/m 2022 in € 1 miljard (ondergrens)	5,0 (38)**	8,3 (62)
Investeringen t/m 2022 in € 1 miljard (bovengrens)	5,5 (30)**	12,6 (70)
Gereguleerde opbrengsten 2012 in € 1 miljoen	626 (36)	1.106 (64)
Kosten 2012 in € 1 miljoen	508 (37)	873 (63)
Gemiddeld in %	41	59

Getallen tussen haakjes in de kolommen geven percentage ten opzichte van beide netbeheerders weer.

* Totale personeelsbestand in Nederland, inclusief alle dochters en holding.

** De geraamde investeringen voor Nederland zijn exclusief wind op zee.

Kaart: TenneT

Conclusies

De minister van EZ, die nauw betrokken was bij de aankoop van het Duitse elektriciteitsnet Transpower door TenneT in 2009, heeft onvoldoende zichtbaar getoetst of het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening in Nederland gediend is met de aankoop. Daardoor is onduidelijk hoe de aankoop zich verhoudt tot de alternatieven die er zijn om passend binnen het EU-kader de doelstellingen van het EZ-beleid te verwezenlijken. Hoewel de minister van Financiën vindt dat er geen geld uit de schatkist aan de aankoop of aan de investeringen in Duitsland mag worden uitgegeven, zijn de risico's daarop niet geheel uitgesloten. Over deze financiële risico's die de Staat als 100% aandeelhouder van TenneT loopt hadden de beide ministers de Tweede Kamer meer informatie kunnen geven.

De *minister van EZ* is van meet af aan voorstander geweest van de overname van Transpower. Zij is echter niet aantoonbaar nagegaan in hoeverre de aankoop invulling zou geven aan de doelstellingen in het EZ-beleid met het oog op een betrouwbare, betaalbare en duurzame stroomvoorziening voor Nederlandse huishoudens, bedrijven en instellingen. Daardoor is onduidelijk hoe de aankoop zich verhoudt tot de alternatieven die er zijn om passend binnen het EU-kader de doelstellingen van het EZ -beleid op het gebied van de elektriciteitsvoorziening te verwezenlijken.

De *minister van Financiën* signaleerde dat er financiële risico's waren verbonden aan de aankoop. De minister heeft deze risico's proberen af te dekken door voorwaarden aan de aankoop te verbinden en met TenneT af te spreken dat het bedrijf zelf voor de financiering van de aankoop en van de benodigde investeringen in Duitsland zou zorgdragen. Deze afspraken zijn niet schriftelijk vastgelegd. De Staat loopt het risico dat er geld uit de Nederlandse schatkist moet worden aangewend om investeringen van TenneT in Duitsland mogelijk te maken.

Beide ministers hadden de Tweede Kamer meer inzicht kunnen geven in de aankoop van Transpower en in de daarmee verbonden financiële risico's voor de Staat.

Het bovenstaande roept ook de vraag op of de aankoop van een privaat buitenlands net zoals Transpower wel past bij een activiteit waarvan de politiek heeft bepaald dat het in publieke handen moet blijven.

Aanbevelingen

De aankoop van Transpower zou voordelig zijn voor de Nederlandse elektriciteitsafnemer, zo kwam in de beoordeling door het Rijk naar voren. Wij bevelen de minister van EZ aan om de Tweede Kamer te informeren over de voor- en eventuele nadelen voor Nederland die de aankoop van Transpower in de praktijk met zich mee heeft gebracht en deze toe te lichten.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om de Tweede Kamer volledig en juist inzicht te verschaffen in de mate waarin de Staat betrokken is bij Transpower en de investeringen van TenneT in Duitsland. Ook zou hij inzicht moeten bieden in de kosten, baten en risico's die deze betrokkenheid met zich meebrengt. Welke risico's zijn

er voor TenneT, voor de elektriciteitsrekening van burgers, bedrijven en instellingen en voor de schatkist? De minister van Financiën zou hierbij duidelijk moeten maken welke risico's zijn afgedekt en welke niet en waarom niet.
Verder bevelen we de minister van Financiën aan om bij het doen van omvangrijke investeringen van staatsdeelnemingen met de Tweede Kamer afspraken te maken over de informatievoorziening.

Het Rijk streeft naar een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening. Het Rijk acht deze voorziening van publiek belang. Het landelijk netbeheer is daarin een essentieel onderdeel, waarbij de beheerder een monopolie heeft. De Tweede Kamer heeft van meet af aan het standpunt ingenomen dat het beheer van het Nederlandse hoogspanningsnet in publieke handen moet zijn en blijven. De gedachte hierachter is het Nederlandse netbeheer zo te vrijwaren van bedrijfsmatige risico's van andere activiteiten, dan de activiteiten die strikt genomen noodzakelijk zijn om het publieke belang te dienen.
We constateren dat de minister van Financiën als aandeelhouder van TenneT evenwel ruimte voor andere activiteiten heeft gegeven. De statuten en de bedrijfsstrategie van TenneT zijn hier van het begin af aan op gericht geweest. De minister heeft als aandeelhouder ingestemd met deze uitwerking. Hij heeft deze ruimte ook geformaliseerd in zijn deelnemingenbeleid. Binnen deze context heeft TenneT Transpower aangekocht. De minister heeft met de aankoop ingestemd, omdat deze naar zijn oordeel bijdraagt aan het publieke belang.
De Nederlandse en Duitse activiteiten van TenneT zijn met elkaar verweven.
De bedrijfsmatige risico's die TenneT in Duitsland loopt kunnen het beheer van het Nederlandse net beïnvloeden en negatieve gevolgen hebben voor de aandeelhouder.
Zodoende dringt de vraag zich op hoe de ruimte voor andere activiteiten zich verhoudt tot het uitgangspunt om TenneT in publieke handen te houden teneinde het beheer te vrijwaren van de bedrijfsmatige risico's van die andere activiteiten. Het is aan de politiek om te bepalen of het uitgangspunt nog steeds is dat netbeheerders 100% in publiek eigendom moeten zijn om het publieke belang te borgen. Als dat het geval is, bevelen wij aan om expliciet de vraag te beantwoorden of het consistent is om enerzijds het huidige TenneT volledig in publieke handen te houden en anderzijds ruimte te bieden aan activiteiten zoals TenneT die in Duitsland onderneemt met de daarmee gepaard gaande risico's.

Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van EZ en van Financiën hebben op 23 januari 2015 op ons rapport gereageerd. Zij benadrukken dat zij volgens het deelnemingenbeleid hebben gehandeld.
De risico's van TenneT's Nederlandse en Duitse activiteiten zijn volgens de bewindspersonen gescheiden. De aandeelhouder (in casu de Staat) en niet de elektriciteitsgebruiker draagt deze risico's, zo schrijven de ministers. Zij zijn het met ons eens dat het Nederlandse hoogspanningsnet gevrijwaard moet blijven van onverantwoorde risico's. Zij zien echter geen spanning tussen TenneT's activiteiten als publieke netbeheerder en als beheerder van een deel van het Duitse net.

In ons nawoord beargumenteren wij dat er volgens ons wel degelijk een spanning is. Het is aan het kabinet en het parlement om de vraag te beantwoorden of een staats-deelneming buitenlandse activiteiten moet ondernemen waarbij het niet duidelijk is of de veronderstelde voordelen voor de Nederlandse elektriciteitsgebruiker opwegen tegen de nadelen en risico's. De minister gaat er volgens ons ten onrechte aan voorbij dat het risico voor de aandeelhouder via de schatkist uiteindelijk terecht kan komen bij de Nederlandse belastingbetaler.

1 Inleiding

TenneT Holding B.V. - hierna: TenneT - is sinds 1998 de beheerder van ons landelijk hoogspanningsnet.[3] In die hoedanigheid verzorgt het bedrijf het transport van elektriciteit in Nederland naar grote bedrijven en regionale beheerders die de stroom aan huishoudens, overige bedrijven en instellingen leveren. De wetgever heeft bepaald dat TenneT de enige partij is die deze transporttaak mag vervullen. Het bedrijf, dat een 100%-staatsdeelneming is, heeft dus een monopoliepositie.

Sinds enkele jaren is TenneT ook over de grens actief. In 2010 heeft TenneT namelijk, met instemming van het Ministerie van Financiën als aandeelhouder, een groot deel van het Duitse hoogspanningsnet - hierna: Transpower[4] - aangekocht van een private partij. Daarmee werd TenneT het eerste bedrijf dat in meer dan één land van Europa het transport van elektriciteit verzorgt.

TenneT heeft € 885 miljoen betaald voor Transpower.[5] Wij hebben onderzoek gedaan naar deze investering en de rol die de Nederlandse overheid daarbij heeft vervuld.

Vertrekpunt en onderzoeksvraag

Het vertrekpunt van ons onderzoek vormde het beleid van de minister van Economische Zaken (EZ) op het gebied van de elektriciteitsvoorziening. In dit beleid staat het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame stroomvoorziening voor de Nederlandse burger centraal. Het beleid van de Nederlandse overheid is erop gericht om dit drieledige publieke belang te waarborgen.
Wij hebben de aankoop van het Duitse Transpowernet door TenneT in dit licht beoordeeld. Drie vragen stonden in ons onderzoek centraal:

1. Hebben de ministers van EZ en van Financiën getoetst of de aankoop van Transpower door netbeheerder TenneT ten goede komt aan het wettelijk geformuleerde publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame stroomvoorziening in Nederland?
2. Welke financiële risico's zijn er voor de Nederlandse Staat als gevolg van de aankoop van Transpower en wat is de rol van de aandeelhouder hierbij?
3. Hebben de ministers van EZ en van Financiën de Tweede Kamer juist, volledig en tijdig geïnformeerd over de bijdrage aan de publieke belangen en de risico's die de Staat loopt?

3 Het hoogspanningsnet is een veelal bovengronds transportnet met een lengte van bijna 10.000 kilometer. Dit is het 'snelwegen- en hoofdwegennet' voor elektriciteit. TenneT heeft tot taak het transport van elektriciteit over dit net te verzorgen. Daarnaast zijn er op regionaal niveau distributienetten met een lengte van ruim 300.000 km, veelal ondergronds. Dit zijn de 'provinciale en lokale wegen' voor elektriciteit, waarover de stroom van het transportnet naar de huishoudens, bedrijven en instellingen wordt gebracht. De distributie van elektriciteit via de regionale netten is een taak van de regionale beheerders als Stedin, Liander en Enexis.

4 Omdat Transpower een eigennaam is, hebben we ervoor gekozen deze naam met een hoofdletter te schrijven, net zoals dit gebeurt in Tweede Kamerstukken ter zake.

5 Dat was de ondernemingswaarde die Transpower in november 2009 had. Eind 2012 was de waarde van Transpower € 1.420 miljoen. De waardetoename is het gevolg van gedane investeringen in Duitsland en het vermogen dat TenneT daarvoor heeft aangetrokken.

Relatie met eerder onderzoek

De keuze van onze onderzoeksvragen hangt samen met bevindingen uit eerder Rekenkameronderzoek. In juni 2012 publiceerden wij een rapport over de aanschaf van een deel van het Duitse gasnetwerk door Gasunie (Algemene Rekenkamer, 2012a). Gasunie is net als TenneT een 100%-staatsdeelneming en monopolist. De overheidspartijen die betrokken zijn bij Gasunie en TenneT zijn eveneens dezelfde: de ministers van EZ en Financiën en de Autoriteit Consument en Markt (ACM).[6]
In het Gasunie-onderzoek constateerden wij dat de publieke belangen rond het gastransport ten onrechte niet in alle gevallen aantoonbaar waren meegenomen bij de overwegingen om in 2008 een deel van het Duitse gasnetwerk aan te schaffen. Verder bleek de waarde van de Duitse onderneming te zijn gedaald. Dit ging ten koste van het dividend dat de Staat als aandeelhouder ontving.[7]

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport staan de inhoudelijke overwegingen voor de aankoop van Transpower centraal: hebben de ministers van EZ en van Financiën de publieke belangen voldoende meegewogen? Het hoofdstuk schetst de context waarbinnen de aankoop tot stand is gekomen: een beweging naar liberalisering van de elektriciteitsvoorziening, zowel in het EU-beleid als in het Nederlandse beleid, waarbij de productie van elektriciteit werd afgesplitst van het transport en de levering. Ook behandelt dit hoofdstuk de beweegredenen die TenneT, de minister van EZ respectievelijk de minister van Financiën hadden voor de aankoop van Transpower.

In hoofdstuk 3 komen financiële aspecten van de aankoop van Transpower aan de orde: welke financiële risico's loopt de Nederlandse Staat met de financiering van Transpower en wat is de rol van de aandeelhouder hierbij? Het hoofdstuk beschrijft de problemen die in 2009 speelden rond de financiering van de overname en beschrijven de financieringsstructuur zoals die uiteindelijk tot stand is gekomen. Ook wordt stil gestaan bij de vraag of de Tweede Kamer door de ministers goed is geïnformeerd over de financiering van de aankoop.

Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de vraag welke financiële risico's de Staat loopt bij de investeringen die TenneT in Duitsland moet doen, en wat de rol van de aandeelhouder hierbij is. Een relevant aspect in dit verband is de vraag of de activiteiten van TenneT in Duitsland inderdaad gescheiden zijn van de activiteiten van TenneT in Nederland, zoals de ministers van EZ en van Financiën hebben aangegeven. Ook de wijze waarop de Tweede Kamer is geïnformeerd over de risico's voor de Nederlandse Staat komt in dit hoofdstuk aan de orde.

6 ACM is een onder het Ministerie van EZ ressorterend zelfstandig bestuursorgaan. Zij behartigt het belang van de afnemers van elektriciteit. Eerder was deze taak ondergebracht bij de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa). Die organisatie is op 1 april 2013 opgegaan in de ACM. In dit rapport spreken wij van ACM, ook waar het de situatie van vóór april 2013 betreft. Welke rollen ACM en de beide bewindspersonen precies vervullen in relatie tot TenneT, lichten wij nader toe in ons rapport over de investeringen van TenneT in Nederland, dat wij tegelijk met dit rapport publiceren (Algemene Rekenkamer, 2015).

7 Met de aankoop van het Duitse gasnet was in 2008 € 2,1 miljard gemoeid; in september 2012 bleek de waarde ervan met € 1,8 miljard te zijn gedaald (Algemene Rekenkamer, 2012b).

Hoofdstuk 5 geeft een samenvatting van de conclusies uit het onderzoek. Ook doen wij hier enkele aanbevelingen aan de ministers van EZ en van Financiën.

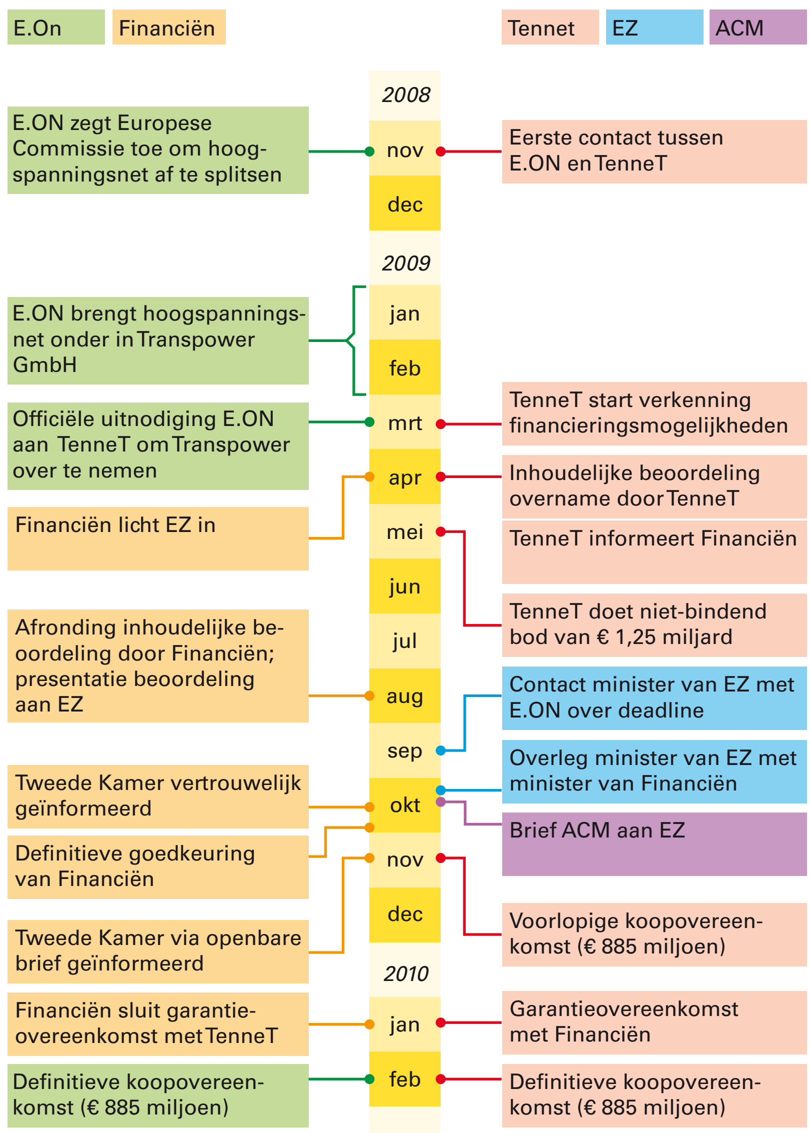
Tegelijk met dit onderzoek publiceren wij ons onderzoek *Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet; Toezicht van het Rijk op het publieke belang* (Algemene Rekenkamer, 2015). Omdat er diverse dwarsverbanden bestaan tussen beide onderzoeken verwijzen wij op verschillende plaatsen naar dit andere, op de Nederlandse elektriciteitsvoorziening gerichte TenneT-rapport.

2 Afweging publieke belangen voorafgaand aan de aankoop

Toen het Duitse energiebedrijf E.ON in 2008 door Europese concurrentieregels genoodzaakt was om zijn activiteiten op te splitsen in een productie- en een transporttak, kwam het hoogspanningsnet dat E.ON tot dan toe in eigendom had, in de verkoop. Dit netwerk, 'Transpower' genaamd, heeft een lengte van 11.000 kilometer en beslaat ruwweg 40% van het gehele Duitse hoogspanningsnet.

De eerste contacten tussen E.ON en TenneT over Transpower dateren van november 2008. Enkele maanden later nodigde E.ON TenneT officieel uit om een bod op Transpower te doen. In april 2009 informeerde TenneT de minister van Financiën (aandeelhouder van TenneT namens de Staat) over de plannen. Op 27 oktober 2009 verleende de minister van Financiën zijn goedkeuring. De koopovereenkomst werd op 18 november 2009 getekend, waarna de overname op 25 februari 2010 definitief werd afgerond. Figuur 2 geeft het proces van de aankoop weer.

Figuur 2 **Belangrijke momenten in aankoopproces Transpower**



In de periode april-oktober 2009 hebben alle betrokken partijen aan Nederlandse zijde (TenneT, de twee zojuist genoemde ministers en ACM) zich gebogen over de aankoop van Transpower. De inhoudelijke argumenten om Transpower al dan niet te kopen moesten tezamen met de financiële aspecten worden beoordeeld. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de inhoudelijke overwegingen voor de aankoop. Onze uitgangsvraag daarbij luidt: hebben de ministers van EZ en van Financiën getoetst of de aankoop bijdroeg aan het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening?[8]

In dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat de minister van EZ redenen zag om de aankoop van Transpower te ondersteunen: de overname paste in het EU-beleid naar één interne elektriciteitsmarkt. In hoeverre de aankoop bijdroeg aan de beleidsdoelstellingen van EZ en welke alternatieven er waren heeft de minister niet aantoonbaar onderzocht (§ 2.3). Dit lag anders bij de minister van Financiën, die heeft onderzocht welke voordelen de aankoop van Transpower had voor de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening. Hij kwam tot de slotsom dat het belang van de betaalbaarheid was gediend doordat de huishoudens, bedrijven en instellingen in Nederland goedkoper uit zouden zijn, dat de aankoop een goed rendement zou opleveren en dat de aankoop strategisch gezien voordelig was (§ 2.4).

2.1 Liberalisering elektriciteitsvoorziening en oprichting TenneT

De aankoop van Transpower moet worden gezien tegen de achtergrond van de liberalisering en integratie van de interne elektriciteitsmarkt die de Europese Unie (EU) sinds de jaren negentig nastreeft.[9]

Rond 1900: gemeentelijke elektriciteitsvoorziening

Net als het Nederlandse wegennet is het Nederlandse elektriciteitsnet niet als geheel ontworpen, maar geleidelijk ontstaan en gegroeid. Aanvankelijk waren het alleen de gemeenten die zich met de elektriciteitsvoorziening bezighielden. Dit was de situatie rond 1900. Zo'n twintig jaar later kende Nederland circa 550 elektriciteitsbedrijven, die in eigendom waren van gemeenten en provincies.

Oprichting van de SEP

In 1949 verenigden de grootste elektriciteitsbedrijven zich in de SEP (Samenwerkende Elektriciteitsproducenten). De SEP had tot doel de samenwerking tussen de regionale energiebedrijven te bevorderen en een landelijk transportnet ('snelwegen' en 'hoofdwegen' voor elektriciteit) aan te leggen. De SEP vervulde decennialang een belangrijke coördinatie- en regierol in het beleid van het Rijk.

Kentering in de beleidsfilosofie: liberalisering en marktwerking

In de jaren tachtig kwam er verandering in de sturing van de elektriciteitsvoorziening door het Rijk. De beleidsfilosofie verschoof in de richting van liberalisering: het streven naar marktwerking deed zijn intrede. Marktwerking leidt tot concurrentie en daarmee tot efficiency en een lagere energierekening voor afnemers, zo was de gedachte.

8 De financiële aspecten van de aankoop komen aan de orde in hoofdstuk 3.

9 Zie ook hoofdstuk 2 van ons rapport over de investeringen van TenneT in het Nederlandse hoogspanningsnet (Algemene Rekenkamer, 2015).

Bovendien leidt concurrentie ertoe dat producenten en leveranciers hun dienstverlening verbeteren en dat afnemers wat te kiezen hebben. Zij kunnen de dichtstbijzijnde, de goedkoopste, de schoonste of de leverancier met de beste dienstverlening kiezen. De filosofie van de toenmalige kabinetten was: 'markt waar mogelijk, overheid waar nodig'.

EU bepaalt: vrije toegang tot elektriciteitsnet voor alle marktpartijen

In de jaren tachtig kreeg ook het vrije-marktdenken van de EU meer invloed op de inrichting van de elektriciteitsvoorziening. Meer concurrentie werkt in de praktijk alleen, zo was de gedachte, als alle producenten en afnemers van elektriciteit vrije toegang hebben tot de elektriciteitsnetten die de verkochte en gekochte stroom transporteren en distribueren. Omdat het niet mogelijk is om verscheidene netten naast elkaar te laten functioneren waartussen producenten en consumenten kunnen kiezen, is vrije toegang van marktpartijen tot de elektriciteitsnetten cruciaal.
Vanuit dit inzicht kwam de EU met beleid dat was gericht op de totstandkoming van één interne markt voor (onder meer) elektriciteit. Een dergelijke vrije markt is gunstig voor de concurrentie en daarmee voor de consument, zo was het idee, en biedt bovendien meer mogelijkheden om schommelingen in de aanvoer en het gebruik van elektriciteit op te vangen.

Concentratie versnipperd transport en distributie

De eerste stap naar liberalisering was het terugbrengen van de versnippering in de elektriciteitsvoorziening en het doorbreken van het monopolistisch karakter ervan. Daarvoor wilde het Rijk de productie en het landelijke *transport* van elektriciteit (over de hoofdnetten) aanvankelijk samenbrengen in één organisatie. Dat bleek niet haalbaar, maar concentratie in vier bedrijven wel. Zij vormden vanaf nu de SEP, die tegelijkertijd een belangrijkere rol in de energievoorziening kreeg. Een en ander werd vastgelegd in de Elektriciteitswet 1989.
Ook de *distributie* van elektriciteit (dat wil zeggen: het transport van stroom via provinciale en lokale wegen tot aan de 'voordeur' van huishoudens, bedrijven en instellingen) wilde het Rijk concentreren. Dit werd geregeld in de Wet energiedistributie (1996).

Ontvlechting van productie en transport

Het EU-beleid werd in 1996 vastgelegd in een wettelijke richtlijn voor elektriciteit, die in 2003 respectievelijk 2009 is herzien.[10] Eén van de elementen in de EU-richtlijn uit 1996 was de ontvlechting van het transport van elektriciteit enerzijds en de overige functies in de elektriciteitsvoorziening (productie, levering en handel) anderzijds.
De EU-lidstaten konden ervoor kiezen het landelijk transportnet onder te brengen in een op zichzelf staande organisatie, of voor een administratieve scheiding waarbij de onafhankelijkheid van het netbeheer moest zijn gewaarborgd. Veel lidstaten, waaronder Nederland, hebben toen voor de eerste optie gekozen. Nederland heeft er bovendien voor gekozen om het landelijk netbeheer in publieke handen te houden (via een 100%-staatsdeelneming).[11] Verreweg de meeste andere EU-lidstaten hebben eveneens gekozen voor een (overwegend) publiek eigendom van de landelijk netbeheerders.

10 De richtlijnen (96/92/EG), (2003/54/EG) respectievelijk (2009/72/EG).

11 Duitsland koos voor administratieve splitsing en privaat eigendom.

Oprichting TenneT
Nederland heeft de EU-richtlijn van 1996 geïmplementeerd door middel van de Elektriciteitswet 1998. Hiermee is de organisatorische scheiding tussen de elektriciteitsproductie en het transportnet geregeld. Het transportnet werd ondergebracht bij een nieuwe organisatie, TenneT Transmission System Operator B.V. - kortweg TenneT TSO B.V. TenneT kreeg de wettelijke taak het transport van elektriciteit over het hoogspanningsnet te verzorgen.

TenneT volledig en blijvend in handen van de Staat
De liberalisering van de elektriciteitsvoorziening leidde ertoe dat een besluit moest worden genomen over het eigendom van de betrokken bedrijven.[12] Aanvankelijk dacht het kabinet voor het transportnet aan een tijdelijk meerderheidsbelang van de Staat in TenneT. De nieuwe structuur - inclusief de nieuw ingestelde toezichthouder - was nog in ontwikkeling en moest de tijd krijgen om tot ontplooiing te komen. Daarna konden de aandelen worden verkocht. Maar de Tweede Kamer vond in meerderheid dat het publieke belang van de elektriciteitsvoorziening dermate groot was, dat TenneT permanent voor 100% in handen van de Staat moest komen. De Kamer was bang dat anders partijen met strategische belangen in de handel of productie van elektriciteit aandeelhouder van TenneT zouden worden.
Aldus is uiteindelijk gekozen voor een publiek aandeelhouderschap: om de onafhankelijke toegang tot het transportnet te garanderen is TenneT in 2001 voor 100% in handen van de Staat gekomen. Dat is geregeld met de Overgangswet Elektriciteitsproductiesector (OEPS), een aanpassing van de Elektriciteitswet 1998. De statuten van TenneT zijn hierop aangepast.

De minister van Financiën beheert sindsdien de aandelen namens de Staat. In 2003 is wettelijk vastgelegd dat zo te houden.[13] De Tweede Kamer wilde dit omdat TenneT zich op die manier zou kunnen ontwikkelen “als transportonderneming en systeembeheerder die het publieke belang dient” (Tweede Kamer, 2002).[14]
In weerwil van hetgeen in 2003 was vastgelegd heeft het kabinet enkele jaren later het idee geopperd om TenneT gedeeltelijk te privatiseren. Het wilde hiervoor een concreet voorstel indienen. Maar in oktober 2013 schreef de minister van Financiën de Tweede Kamer toch af te zien van deelprivatisering, vanwege de combinatie van een natuurlijk monopolie en het belang van het transportnet voor de Nederlandse economie.
Om deze reden vond het kabinet het wenselijk om door middel van een publiek aandeelhouderschap nauw betrokken te blijven bij de strategische koers van TenneT (Financiën, 2013a; 2014).

12 Tijdens de behandeling van de Wet energiedistributie vroeg de Tweede Kamer het publieke belang van de distributienetten wettelijk vast te leggen. Er werd een privatiseringsverbod opgenomen in de Elektriciteitswet. Hiertegen tekenden enkele regionale netbeheerders bezwaar, hetgeen leidde tot procedures bij het Europese Hof van Justitie. De discussie hierover loopt nog.

13 Artikel 93a is ingevoegd met de ‘Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van de stimulering van de milieukwaliteit van de elektriciteitsproductie’ (Staatsblad 2003, 235).

14 “De Kamer (…), overwegende, dat er kennelijk onduidelijkheid bestaat over het beleid ten aanzien van het eigendom van het landelijk hoogspanningsnetbedrijf TenneT; overwegende, dat TenneT zich moet kunnen ontwikkelen als transportonderneming en systeembeheerder die het publieke belang dient; spreekt uit dat TenneT 100% overheidseigendom moet blijven (…).” (Tweede Kamer, 2002).

Ontvlechting van distributie uit productie en levering

Niet alleen over de ontvlechting en eigendom van het *transportnet* maar ook over de ontvlechting en eigendom van de *distributienetten* (de regionale elektriciteitsnetten) hebben kabinet en Tweede Kamer uitvoerig gesproken. Nederland heeft de Europese regels hier eveneens zo ingevuld dat de distributie in afzonderlijke bedrijven moest worden ondergebracht. Dit leidde tot splitsing van de bestaande bedrijven. Zo ontstond na een juridische en organisatorische ontvlechting netbeheerder Liander uit Nuon en netbeheerder Enexis uit Essent. Deze regionale netbeheerders moesten net als de landelijke netbeheerder, TenneT, in publieke handen blijven. De bedrijven die na de splitsing de productie of levering bleven verzorgen (zoals Nuon en Essent) mochten worden verkocht. De afsplitsing van de distributienetten is in 2006 geregeld in de Wet onafhankelijk netbeheer, ook wel 'Splitsingswet' genoemd. Met deze wet werd tevens bepaald dat alle lijnen van 110 kV (de 'hoofdwegen') met ingang van 2008 in beheer bij TenneT kwamen.

EU-regels voor transporttarieven

Om te voorkomen dat de monopoliepositie van de netbeheerders tot ondoorzichtige winsten zou leiden, heeft de EU bepaald dat regelgevende instanties in de EU-lidstaten de tarieven voor het stroomtransport moeten vaststellen (dan wel de methoden voor de berekening van die tarieven). Deze tarieven mogen niet discriminerend zijn, moeten een juiste afspiegeling vormen van de kosten en dienen transparant te zijn.[15] Verder moet er op nationaal niveau sprake zijn van toezicht op de netbeheerders,[16] omdat zij 'een zo goed als perfect monopolie' hebben (Europese Commissie, 1999).

Nederland heeft in 1998 invulling gegeven aan deze Europese regels door de oprichting van de NMa Energiekamer, sinds 1 april 2013 onderdeel van ACM. Deze toezichthouder kreeg onder meer tot taak de tarieven te bepalen die TenneT bij de afnemers in rekening mag brengen. De inkomsten van TenneT zijn op deze tarieven gebaseerd. ACM bewaakt dus het belang van de afnemer, die geen andere transporteur van energie kan kiezen dan TenneT.[17]

Rolverdeling tussen minister van Financiën, minister van EZ en ACM

Naast de minister Financiën als aandeelhouder en ACM als toezichthouder moet de minister van EZ erop toezien dat TenneT het publieke belang van een betrouwbare, duurzame en betaalbare elektriciteitsvoorziening dient. Het Rijk acht een stelsel waarin zowel de ministers van Financiën en EZ als ACM een rol hebben noodzakelijk om het publieke belang van de stroomvoorziening te waarborgen. Dat is niet omdat TenneT geen oog zou hebben voor het publieke belang, maar omdat bij een bedrijf het belang van de onderneming nu eenmaal voorop staat. Continuïteit en winst vormen daarbij belangrijke aspecten. Hierdoor hoeven het bedrijfsbelang en het publieke belang niet altijd met elkaar te stroken, wat risico's met zich mee kan brengen voor de stroomvoorziening (zie figuur 3).[18]

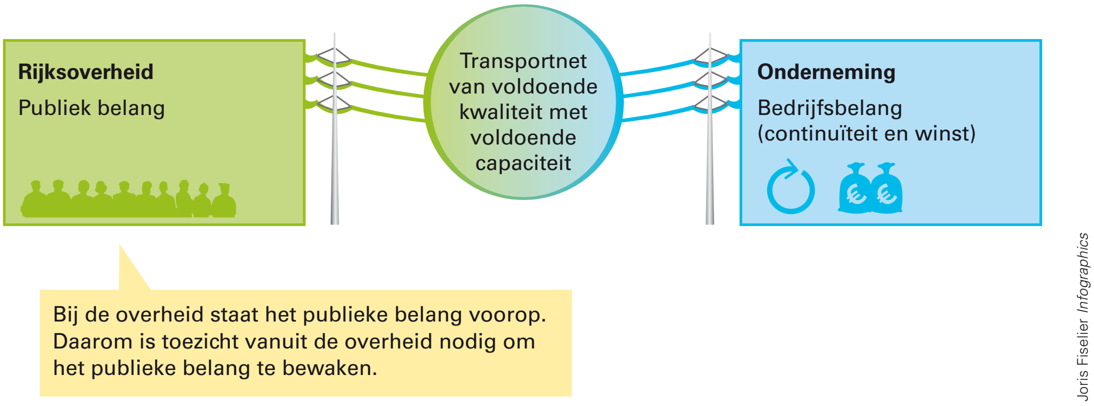
15 Verordening 714/2009 EG, voorheen 1228/2003 EG.

16 Richtlijn 2003/54/EG.

17 De keuzevrijheid die afnemers hebben bij de levering van elektriciteit is in 1998 ingevoerd voor grootverbruikers, in 2001 voor groene stroom, in 2002 voor grotere bedrijven en instellingen en in 2004 voor kleinverbruikers.

18 De minister van Financiën heeft in zijn rol van aandeelhouder ook oog voor het belang van het bedrijf TenneT, maar dat heeft hij vanuit het perspectief van het publieke belang.

Figuur 3 **Drijfveren van rijksoverheid en onderneming**



2.2 Groei TenneT

Gaandeweg heeft TenneT naast zijn oorspronkelijke taken bij wet nog meer taken gekregen, zoals het verstrekken van subsidies in het kader van de regeling Milieukwaliteit en elektriciteitsproductie.
Bovendien is TenneT niet-wettelijke activiteiten gaan ontplooien. Een voorbeeld is de APX die TenneT op verzoek van de overheid heeft ontwikkeld. Dit is een beurs waar elektriciteit wordt verhandeld door partijen uit Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk.

Om te voorkomen dat de uitvoering van de wettelijke taken zou gaan lijden onder de niet-wettelijke activiteiten, is in 2004 een wetswijziging doorgevoerd waarmee TenneT een concernstructuur kon krijgen. In 2005 heeft TenneT de statuten aangepast: TenneT TSO B.V. werd een groepsmaatschappij van de TenneT-holding, waarin de wettelijke beheertaken werden ondergebracht. Op deze manier moest het netbeheer gevrijwaard blijven van de bedrijfsmatige risico's van andere activiteiten, die werden ondergebracht in andere groepsmaatschappijen.

De laatste grote wijziging in de structuur van TenneT vond plaats bij de aankoop van Transpower. Het bedrijf bestaat sindsdien uit drie onderdelen: de Nederlandse TSO,[19] de Duitse TSO en de groepsmaatschappijen voor niet-wettelijke activiteiten (zie figuur 4).

In de bijlage van dit rapport is een gedetailleerd organigram van TenneT opgenomen.

De geschetste ontwikkelen passen binnen de statuten van TenneT. Sinds de oprichting van TenneT in 1998 is in de statuten opgenomen dat TenneT zich behalve op de uitvoering van zijn wettelijke taken zoals het beheer van het net en het transport ook richt op "het deelnemen in, het op andere wijze een belang nemen in, het voeren van beheer over andere ondernemingen, met een soortgelijk of aanverwant doel, voorts het financieren van derden en het op enigerlei wijze stellen van zekerheid of het zich verbinden voor verplichtingen van derden, zomede al hetgeen met het hiervoor in dit artikel bepaalde in overeenstemming is, daarmee in de ruimste zin verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn" (artikel 2.3 statuten 21 oktober 1998).

19 TSO staat voor 'Transmission System Operator' oftewel netbeheerder van een hoogspanningsnet.

2.3 Beweegredenen TenneT voor aankoop

2.3.1 Strategie

Blijkens de statuten van TenneT is het primaire doel van het bedrijf: elektriciteit transporteren. Maar TenneT heeft ook nog een ander strategisch doel: de eigen positie versterken door deelname in andere ondernemingen met een soortgelijk of aanverwant doel. Ook dit is opgenomen in de statuten van het bedrijf. In 2002 heeft TenneT dat tweede doel concreet gemaakt. In zijn businessplan van dat jaar vermeldt TenneT dat het streeft naar overname van een buitenlandse partij. TenneT acht een partij uit Duitsland dan al de meest relevante optie. In 2007 onderstreept TenneT Holding B.V. in een intern document deze strategie. Het bedrijf spreekt de voorkeur uit voor overname van een aanpalend hoogspanningsnet en kondigt aan de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken.

De overnames die TenneT nastreeft betreffen echter niet uitsluitend buitenlandse partijen. Het bedrijf had aanvankelijk vooral belangstelling voor binnenlandse netten. In 2002 wilde het een eerste binnenlands net overnemen.[20] In 2003 nam TenneT als eerste het net van Transportnet Zuid-Holland over. In 2009 volgde de aankoop van een ander deel van de transportnetten, namelijk de netten van Enexis (voorheen Essent), Delta en Liander. Al eerder, in 2008, had TenneT het wettelijk beheer over alle elektriciteitslijnen van 110 kV of meer gekregen.[21] Uitbreidingen realiseerde TenneT daarnaast door het aanleggen van hoogspanningsverbindingen met het buitenland, zogenoemde *interconnectoren*. TenneT heeft interconnectoren aangelegd in alle windrichtingen: via kabels over de zeebodem naar Noorwegen (2008) en naar het Verenigd Koninkrijk (2011)[22] en via kabels over land met België en Duitsland. TenneT werkt aan uitbreiding van deze verbindingen, zoals de verbinding Doetinchem-Wesel die in 2016 klaar moet zijn.

De overname van het Duitse Transpower paste in het streven naar verdere groei van het bedrijf. De aandeelhouder was met dit streven bekend. In 2005 vatte de minister van Financiën dit als volgt samen: “Wij hebben kennis genomen van TenneTs intentie om zowel door autonome groei als door overnames haar positie als (...) TSO te versterken. Naast binnenlandse transport- en distributienetten begrijpen we dat groeipotentieel bestaat in het realiseren van verbindingen met het buitenland en het faciliteren van markten door het opzetten van beurzen.”[23]

2.3.2 Inhoudelijke beoordeling Transpower

Eind 2008 ontstond voor TenneT de kans om een buitenlands net over te nemen. Kort nadat de Europese Commissie en het Duitse energiebedrijf E.ON overeenstemming hadden bereikt over het splitsen van E.ON (november 2008), ontstond het eerste contact tussen E.ON en TenneT. Begin 2009 bracht E.ON zijn hoogspanningsnet en de daarbij behorende organisatieonderdelen onder in een nieuwe onderneming: Transpower Stromübertragungs GmbH, kortweg Transpower. Met de aankoop van Transpower verwierf TenneT dus een compleet bedrijf.

20 Op verzoek van de minister van Financiën zag TenneT daar toen van af.

21 Deze overdracht van het beheer is in november 2006 geregeld in de Wet onafhankelijk netbeheer (WON), ook wel aangeduid als de ‘Splitsingswet’, die in 2008 van kracht werd.

22 Dit zijn respectievelijk de Norned- en de Britnedkabel.

23 Brief van de minister van Financiën aan TenneT d.d. 4 april 2005.

In maart 2009 nodigde E.ON TenneT officieel uit om een eventuele overname van Transpower te onderzoeken. In april 2009 besloot TenneT's Raad van Commissarissen om het bestuur van TenneT groen licht te geven voor een dergelijk onderzoek.

Raad van Commissarissen TenneT

TenneT beschikt als structuurvennootschap over een Raad van Commissarissen. Dit is de interne toezichthouder van een onderneming. Het toezicht van de raad onderscheidt zich van het toezicht van de minister van Financiën als aandeelhouder, doordat de raad primair het belang van de vennootschap en van de onderneming in het oog houdt. Bij investeringsvoorstellen komt de goedkeuring van de minister pas in beeld ná goedkeuring door de raad.
De Raad van Commissarissen van TenneT was ook betrokken bij de aankoop van Transpower. In ons onderzoek hebben wij die betrokkenheid bestudeerd. Dit heeft ons geen aanleiding gegeven tot het maken van nadere opmerkingen.

Het onderzoek van TenneT naar een eventuele overname van Transpower werd nog diezelfde maand verricht door een externe partij.[24] TenneT wilde onder meer weten in hoeverre de overname paste in de Europese visie en ontwikkelingen en wat de aankoop betekende voor Nederland en voor TenneT zelf. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de overname TenneT de volgende voordelen zou bieden:

- maatschappelijke voordelen door efficiëntere balanshandhaving,[25] nivellering en stabilisering van de Nederlandse elektriciteitsprijs en verbeterde leveringszekerheid;
- synergievoordeel voor TenneT door kostenefficiëntie uit schaalvoordelen;
- belangrijke strategische en leidende uitgangspositie voor Nederland binnen de Europese elektriciteitsmarkt;
- integratie van Nederland met de Europese markt;
- geen risico meer op het ontstaan van één grote Duitse netbeheerder (wat TenneT's invloed in de Noordwest-Europese elektriciteitsmarkt zou verkleinen).

Samengevat kwamen de onderzoeksuitkomsten erop neer dat de overname een cruciale stap zou zijn in het veiligstellen van de Nederlandse langetermijnpositie en -belangen op de Europese elektriciteitsmarkt. De overname zou TenneT in staat stellen een werkelijke marktkoppeling met Duitsland te verwezenlijken, wat door middel van louter samenwerkingsverbanden onvoldoende mogelijk zou zijn.

TenneT constateerde ook dat er enkele nadelen kleefden aan de aankoop. Zo zou via het Duitse net weliswaar goedkope, maar CO_2-onvriendelijke Duitse elektriciteit worden geïmporteerd. Maar deze nadelen wogen volgens TenneT niet op tegen de voordelen.

Nadat de Raad van Commissarissen van TenneT de onderzoeksuitkomsten had beoordeeld, gaf deze begin mei 2009 het bestuur van TenneT toestemming om een bod op Transpower uit te brengen.

24 Het onderzoek was gebaseerd op onderzoek dat TenneT in 2007 al had verricht in het kader van zijn bedrijfsstrategie.

25 Met balanshandhaving wordt bedoeld: het opvangen van schommelingen in vraag en aanbod van elektriciteit. De combinatie van het Nederlandse en het Duitse netwerk zou TenneT blijkens het onderzoek meer mogelijkheden voor balanshandhaving bieden. Daardoor zou er minder reservecapaciteit nodig zijn, een grote kostenpost van TenneT.

De raad wilde graag expliciete steun van de Staat voor de aankoop hebben. Dat blijkt uit het feit dat de raad aan TenneT adviseerde om in de rapportage aan de minister van Financiën duidelijk aan te geven dat de overname voor de BV Nederland veel voordelen had. Daarom zou de minister van Financiën volgens de raad ook een financiële bijdrage mogen leveren.
Het bestuur van TenneT temperde deze verwachting. Niet alleen was er sprake van een economische crisis, maar TenneT had de aandeelhouder al een financiële bijdrage gevraagd van € 500 miljoen (later verhoogd naar € 600 miljoen) voor investeringen in het Nederlandse net.

Op 8 mei 2009 bracht TenneT een voorlopig bod uit op Transpower ter waarde van € 1,25 miljard. Hierop gaf E.ON TenneT acht weken de tijd om met een definitief bod te komen. Die termijn moest herhaaldelijk worden verlengd. Dat kwam doordat de minister van Financiën de tijd nodig had om de aankoop te beoordelen. Vooral de financiering, die problematischer bleek dan vooraf ingeschat, vroeg veel aandacht (daarover meer in hoofdstuk 3).

2.4 Beweegredenen minister van EZ voor aankoop

Aankoop paste in visie EZ op toekomst elektriciteitsmarkt
De minister van EZ is verantwoordelijk voor het energiebeleid en daarmee ook voor de elektriciteitsvoorziening in Nederland. Het uitgangspunt van het EZ-beleid zoals vastgelegd in het *Energierapport 2008* is dat de elektriciteitsvoorziening betrouwbaar (‘zekerheid biedend op korte en lange termijn’), betaalbaar (‘economisch efficiënt’) en duurzaam (‘schoon’) moet zijn (EZ, 2008).

De bescherming van dit drieledige publieke belang was in 2008 in het beleid van de toenmalige minister van EZ gekoppeld aan een streven naar liberalisering en (als uitvloeisel daarvan) een streven naar een terugtredende overheid, handelingsvrijheid voor de sector en keuzevrijheid voor de afnemers. De minister hield zich in die beleidsfilosofie, die mede was ingegeven door EU-beleid, alleen bezig met het scheppen van randvoorwaarden voor een elektriciteitsvoorziening die voldeed aan haar visie voor Nederland. De minister zorgde dus voor wet- en regelgeving en voor de ruimtelijke inpasbaarheid van nieuwe hoogspanningslijnen, maar schreef bijvoorbeeld niet voor of en zo ja welke uitbreidingen TenneT moest realiseren en welke verbindingen TenneT met het buitenland moest maken. Wel maakte de minister in het zojuist genoemde *Energierapport 2008* duidelijk dat zij een voorstander was van een geïntegreerde energiemarkt waarin Nederland een belangrijke rol kon spelen en dat zij daarom streefde naar ‘marktkoppeling’.

Marktkoppeling

Marktkoppeling is een koppeling van de nationale beurzen waarop producenten, intermediairs en leveranciers elektriciteit verhandelen, zodat er gemakkelijker over de nationale grenzen heen kan worden gehandeld. En dat vereist op zijn beurt weer dat de elektriciteit over de nationale grenzen heen kan worden getransporteerd via elektriciteitsverbindingen met het buitenland, zogenoemde interconnectoren. De interconnectoren hebben een beperkte capaciteit, reden waarom ook deze capaciteit wordt verhandeld. Sinds februari 2014 is de handel in stroom en de handel in interconnectiecapaciteit in Noordwest-Europa geïntegreerd in één veilingplatform.

Het streven naar integratie en marktkoppeling werden in het *Energierapport 2008* niet geconcretiseerd in termen van beleidsdoelen en instrumenten. Wel schreef de minister dat de fysieke marktintegratie niet alleen kon ontstaan door interconnectoren, maar ook door investeringen ‘over de grens’. De aankoop van een Duits gasnetwerk door Gasunie, die kort daarvoor had plaatsgevonden, noemde ze in dit verband een goed voorbeeld.

Minister stimuleert aankoop

De minister van EZ gaf ondersteuning aan de aankoop van Transpower door TenneT en intervenieerde een paar maal persoonlijk om de overname rond te krijgen.

Persoonlijke interventies minister van EZ om aankoop te bespoedigen

In oktober 2009 ondernam de minister van EZ op eigen initiatief actie richting E.ON om meer tijd voor het aankoopproces te bepleiten; met succes. Diezelfde maand spoorde ze haar collega van Financiën een paar maal per e-mail aan om een (positief) besluit te nemen. Deze zag op dat moment wel inhoudelijke voordelen in de aankoop, maar had twijfels bij de financiering. Ten slotte probeerde de minister van EZ in verband met de aankoop een oordeel over de besteding van de veilinggelden te krijgen van ACM – een oordeel dat, zoals we in hoofdstuk 3 (§ 3.2) van dit rapport zullen verduidelijken, cruciaal was om de financiering rond te krijgen. De minister van Financiën gaf uiteindelijk groen licht voor de overname; het gevraagde oordeel van ACM kwam niet.

De beweegredenen van de minister van EZ om de aankoop van Transpower te bevorderen lagen in het verlengde van het EU-streven naar één interne elektriciteitsmarkt.
Ze verwachtte dat de aankoop tot marktkoppeling zou leiden en dat als gevolg daarvan de handhaving van een evenwichtig elektrisch vermogen op het net (de eerdergenoemde balanshandhaving) efficiënter zou verlopen, de Nederlandse elektriciteitsprijs zou nivelleren en stabiliseren en de leveringszekerheid zou verbeteren.
Maar de minister zag de overname van Transpower vooral als een opsteker voor het Nederlandse bedrijfsleven. De aankoop was volgens haar een goede tegenhanger van de verkoop van Nederlandse elektriciteitsproducenten aan Duitse bedrijven.
Voorbeelden van Nederlandse energiebedrijven die aan Duitse ondernemingen waren verkocht zijn Essent (overgenomen door RWE in 2009) en het Eindhovense NRE (overgenomen door E.ON in 2005).

Geen analyse verricht door minister van EZ

De voorkeur van de minister van EZ voor de aankoop van Transpower was voor een deel gebaseerd op de aanname dat de aankoop marktkoppeling zou bewerkstelligen, met alle voordelen van dien. “De overname van Transpower is geen noodzakelijke voorwaarde om te komen tot een meer concurrerende markt in Noordwest-Europa,” antwoordde de minister de Tweede Kamer eind 2009, “maar geeft TenneT wel mogelijkheden om marktkoppeling te bewerkstelligen” (EZ, 2009).
De minister van EZ heeft voorafgaand aan de besluitvorming niet onderzocht *hoe* de aankoop van Transpower dan bij zou dragen aan marktkoppeling en -integratie, of welke alternatieven voor marktkoppeling en -integratie er waren om de EZ-doelstellingen binnen het EU-kader voor de elektriciteitsvoorziening in een interne markt te verwezenlijken.

De minister beschouwde het maken van een kosten/baten-analyse als een zaak van de aandeelhouder, de minister van Financiën.

De minister van EZ heeft zich in de loop van het aankoopproces door de minister van Financiën laten informeren. Naar aanleiding hiervan meldde zij de Tweede Kamer in december 2009 dat de aankoop in opdracht van Financiën was bekeken door een externe adviseur. Die laatste was, zo stelde de minister van EZ, positief over de aankoop: “Daarmee sluit de overname aan bij de kabinetsambities en publieke belangen betaalbaarheid, betrouwbaarheid en schoon” (EZ, 2009). Dit suggereert dat de aankoop voor alle drie criteria toegevoegde waarde had. Uit het onderzoek van de externe adviseur was echter naar voren gekomen dat slechts één van deze belangen met de aankoop werd gediend (zie § 2.4).

2.5 Toetsing aankoop door minister van Financiën

Toen TenneT de minister van Financiën in april 2009 informeerde over de kans die E.ON TenneT bood om Transpower over te nemen is de minister bij zijn beslissing niet zonder meer afgegaan op de argumenten en onderbouwing die TenneT aanvoerde, maar heeft hij de tijd genomen om zelf een onderzoek uit te voeren naar de inhoudelijke argumentatie voor de overname van Transpower en naar eventuele risico’s. Hierbij is de aankoop getoetst aan het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening. De minister handelde hiermee overeenkomstig zijn beleid voor staatsdeelnemingen. Dit beleid houdt in dat de investeringen te allen tijde worden beoordeeld op hun nut en noodzaak vanuit (a) het perspectief van de strategie van de onderneming, (b) het publieke belang en (c) het rendement.

Uit het onderzoek van Financiën, uitgevoerd door een extern adviseur,[26] kwam naar voren dat de aankoop van Transpower door TenneT voor de betrouwbaarheid en duurzaamheid van de stroomvoorziening geen toegevoegde waarde zou hebben. Wel verwachtte de externe adviseur toegevoegde waarde voor de betaalbaarheid van de stroomvoorziening. TenneT kon dit positieve effect volgens het onderzoek realiseren door synergievoordelen bij het doen van investeringen, de balanshandhaving en de benutting van grenscapaciteit. Het voordeel schatten de onderzoekers voor de Nederlandse samenleving in op zo’n € 0,9 tot 1,5 miljard. Hierdoor zou de elektriciteitsprijs voor afnemers dalen.[27]

De aankoop zou blijkens het externe onderzoek verder een goed rendement opleveren en daarmee een goed dividend voor de aandeelhouder (de minister van Financiën). Dit laatste kan overigens voor de minister van Financiën overeenkomstig zijn beleid voor staatsdeelnemingen geen primair doel vormen, hooguit een randvoorwaarde. De minister schreef in dit verband namelijk eerder in zijn *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* aan de Tweede Kamer dat de Staat deelneemt in ondernemingen ”...niet primair vanuit het oogpunt om rendement te behalen (...). De achterliggende doelstelling (...) is altijd een publieke. De Staat is geen belegger met uitsluitend een winstmotief. De Staat belegt uit oogpunt van het behalen van extra rendement op belastinggeld bijvoorbeeld ook niet in beursgenoteerde ondernemingen” (Financiën, 2007).

26 Wij hebben ons gebaseerd op de bevindingen in de rapportage. De rapportage zelf hebben wij niet beoordeeld.

27 De externe adviseur van de minister ging ervan uit dat een deel van deze voordelen tot uitdrukking zou komen in lagere stroomprijzen en een ander deel in lagere transporttarieven.

Ten slotte zag de minister van Financiën politiek-strategische voordelen in de aankoop van Transpower, aangezien het bedrijf TenneT een sterkere positie in Europa zou krijgen. Door de overname zou TenneT de eerste elektriciteitstransporteur worden in Europa die in meer dan één land actief is. Het hebben en behouden van een dergelijke strategische positie had de minister eerder, in een aanvulling op zijn *Nota Staatsdeelnemingenbeleid* van 2007, eveneens een publiek belang genoemd. Als voorbeelden noemde de minister daarbij de aankoop van de Duitse gasrotonde door Gasunie en de Britned- en Nornedkabel door TenneT (Financiën, 2009a).
Op grond van de uitkomsten van het onderzoek, die de minister van Financiën in augustus 2009 ook aan de minister van EZ presenteerde, zag hij in zijn rol van aandeelhouder geen objectieve redenen om de aankoop van Transpower tegen te houden. Toch hield de minister tegelijkertijd zijn twijfels bij de overname. Die twijfels betroffen de financiële kant van de aankoop. Deze komen aan de orde in hoofdstuk 3.

3 Financiële risico's van de aankoop

Bij de beoordeling van de voorgenomen overname van Transpower door TenneT heeft de minister van Financiën de tijd genomen om na te denken over de financiering van de aankoop. De minister had aanvankelijk bedenkingen vanwege de risico's voor de Nederlandse schatkist.
Op het moment dat de minister van Financiën werd ingelicht over de eventuele aankoop van Transpower, 22 april 2009, brachten zijn ambtenaren hem tegelijkertijd op de hoogte van het verzoek dat TenneT gedaan had om een kapitaalinjectie van € 500 miljoen[28] uit de schatkist om investeringen in Nederland te kunnen financieren. De minister had als bewaker van de schatkist dus redenen om kritisch te kijken naar de financiering van de aankoop.
Dit hoofdstuk beschrijft hoe de financiering tot stand is gekomen en hoe die er uiteindelijk uitzag. Daarbij komt ook de vraag aan de orde welke financiële risico's de Nederlandse Staat loopt met de financiering van Transpower en wat de rol van de aandeelhouder hierbij was. Tot slot wordt belicht op welke wijze de ministers van Financiën en EZ de Tweede Kamer hebben geïnformeerd over de nog aanwezige risico's.

Duidelijk zal worden dat de financiering van de aankoop ingewikkelder was dan aanvankelijk gedacht en dat de beoordeling daardoor meer tijd kostte (§ 3.1). Uiteindelijk is gekozen voor een oplossing waarbij voor de aankoop geld werd gebruikt dat eigenlijk een andere bestemming had, een probleem dat is afgedekt met een staatsgarantie van € 300 miljoen (§ 3.2 - § 3.3).
De conclusie van dit hoofdstuk is dat de minister van Financiën met het afgeven van de staatsgarantie het risico heeft genomen dat de Staat op enig moment alsnog aan de aankoop zal moeten bijdragen. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer de Europese Commissie of de ACM bezwaar aan tekenen tegen de door Nederland gehanteerde financieringswijze.
Verder komt uit ons onderzoek naar voren dat de Tweede Kamer meer inzicht had kunnen krijgen in de risico's die samenhangen met de financiering van de aankoop van Transpower (§ 3.4).

3.1 Problemen rond benodigd eigen vermogen

In de periode maart-juni 2009 heeft TenneT met behulp van externe deskundigen de financieringsmogelijkheden voor de aankoop van Transpower in kaart gebracht. TenneT had - voor welk financieringsalternatief er ook zou worden gekozen - zowel vreemd vermogen (leningen), als eigen vermogen nodig. Het eigen vermogen was ook nodig om TenneT's kredietwaardigheid te behouden. Kredietwaardigheid is namelijk een vereiste om als onderneming tegen gunstige voorwaarden geld te kunnen lenen op de kapitaalmarkt. En TenneT moest geld kunnen lenen voor de aankoop van Transpower.

28 Later is dit bedrag verhoogd naar € 600 miljoen. Het werd aan TenneT uitbetaald in 2011/2012. Zie ook ons rapport over de investeringen van TenneT in het Nederlandse hoogspanningsnet (Algemene Rekenkamer, 2015).

Als 100%-aandeelhouder van TenneT is de minister van Financiën de partij waarop TenneT is aangewezen voor het verwerven van extra eigen vermogen. Voor de minister waren er goede redenen om hieraan mee te werken, want ook voor de aandeelhouder is handhaving van de kredietwaardigheid van een onderneming van belang.[29]

Uitgangspunt van de financieringsalternatieven voor de aankoop die TenneT ontwikkelde, was dat er (uitgaande van het toen geldende bod van € 1,25 miljard) een verhoging van het eigen vermogen nodig was van € 450 miljoen. De rest van het aankoopbedrag (€ 800 miljoen) zou met leningen worden betaald. TenneT is er lang van uitgegaan dat pensioenfondsen dan wel andere overheden deze leningen zouden willen verstrekken. Dat bleek uiteindelijk niet het geval.

Hoewel de minister van Financiën in de zomer van 2009 op inhoudelijke gronden positief was over de aankoop, had hij tegelijkertijd problemen met een financiële bijdrage als aandeelhouder. Want niet alleen voor de aankoop van Transpower was extra eigen vermogen nodig. Ook de investeringen die vervolgens in Duitsland nodig waren vergden extra eigen vermogen van naar schatting maximaal € 1 miljard. Dit leek politiek onhaalbaar, zeker omdat TenneT voor de Nederlandse investeringen ook al de eerder genoemde € 500 miljoen uit de schatkist nodig had (zie § 2.2.2). De minister besloot daarom geen geld van de Staat voor de aankoop van Transpower beschikbaar te stellen. Hiermee is de financiering in de loop van het proces complexer geworden.

3.2 Stichting als oplossing voor financiering aankoop

In de zomer van 2009 kwam in de gesprekken tussen TenneT en Financiën een alternatief voor een kapitaalinjectie door de Staat ter tafel. Het idee was om het voor de aankoop van Transpower benodigde eigen vermogen te halen uit de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet.[30] Deze stichting had TenneT in december 2002 opgericht om de gelden te beheren die TenneT ontving uit het veilen van interconnectiecapaciteit aan de grens tussen Nederland en omringende landen.[31]
TenneT mocht op grond van EU-regels de veilinggelden alleen gebruiken om de transportcapaciteit aan de grens door middel van interconnectoren uit te breiden. Maar TenneT verwachtte dat er de eerstvolgende jaren nauwelijks nieuwe buitenlandverbindingen nodig waren, terwijl er wél gelden bij de stichting binnen zouden blijven komen voor het gebruik van de bestaande interconnectoren (zie figuur 5). In dat geval laten de EU-regels het toe de veilinggelden te gebruiken voor het verlagen van de transporttarieven.

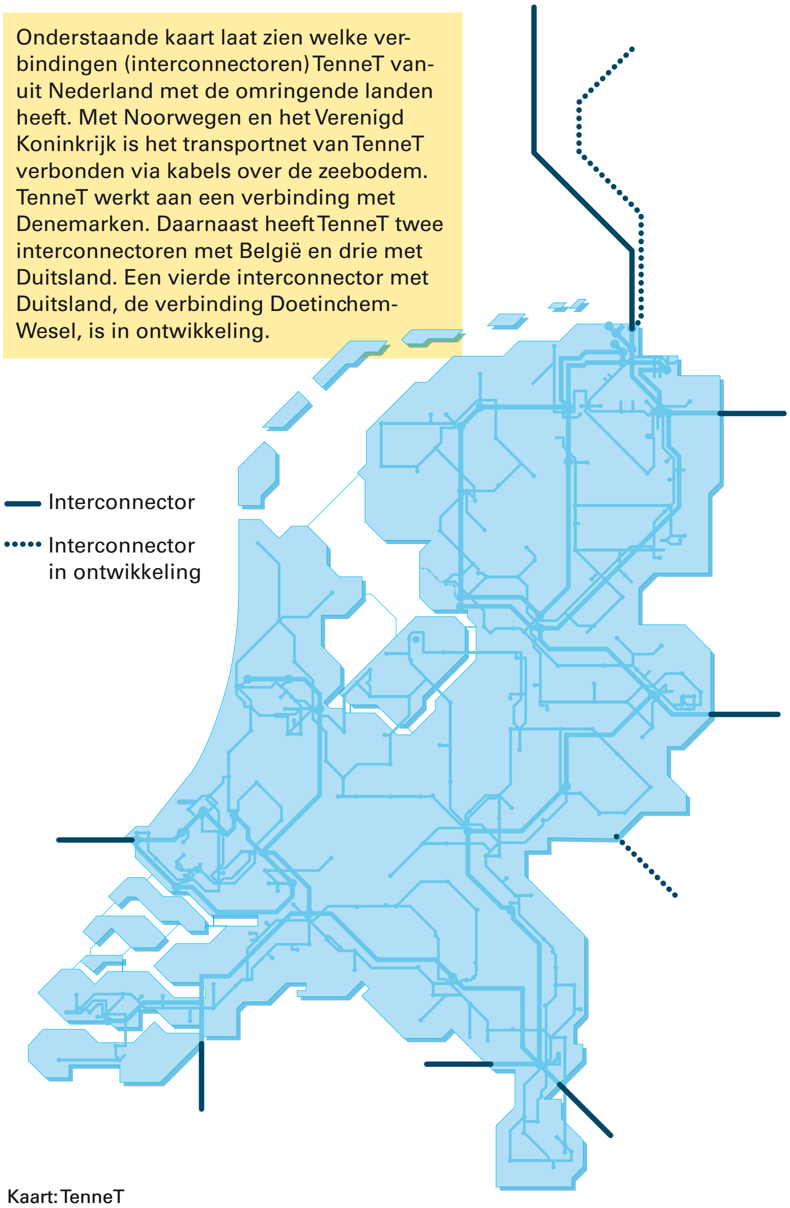
29 De kredietwaardigheid van ondernemingen wordt uitgedrukt in een *credit rating*. Zo'n rating wordt afgegeven door een ratingbureau dat de onderneming op verschillende aspecten beoordeelt en periodiek een herhalingstoets verricht. Van niet-financiële instellingen zoals TenneT verwacht de minister dat zij een A-rating hebben. De A-kwalificatie geeft aan dat de onderneming 'krediet-' of 'investeringswaardig' is. TenneT heeft twee vergelijkbare ratings in de door de minister verwachte categorie, afgegeven door twee gerenommeerde internationale ratingbureaus, Standard & Poor's respectievelijk Moody's. Voor TenneT is die rating buitengewoon relevant. Eind 2012 had TenneT voor circa € 3,5 miljard aan langlopende leningen uitstaan, tegen € 2,8 miljard eigen vermogen en € 3,1 miljard aan kortlopende schulden.

30 De stichting is een organisatie die formeel losstaat van TenneT maar wel door TenneT wordt meegenomen in de consolidatie van de jaarcijfers. De bestuursleden van de stichting waren ook lid van andere besturen van TenneT. Zo was de voorzitter van de stichting ten tijde van de aankoop tevens CEO van TenneT Holding B.V. en van TenneT TSO B.V.

31 De toegenomen behoefte aan transportcapaciteit bij de grens was een uitvloeisel van de internationale handel in elektriciteit die met de marktkoppeling was ontstaan.

Figuur 5 **Interconnectoren**

Onderstaande kaart laat zien welke verbindingen (interconnectoren) TenneT vanuit Nederland met de omringende landen heeft. Met Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk is het transportnet van TenneT verbonden via kabels over de zeebodem. TenneT werkt aan een verbinding met Denemarken. Daarnaast heeft TenneT twee interconnectoren met België en drie met Duitsland. Een vierde interconnector met Duitsland, de verbinding Doetinchem-Wesel, is in ontwikkeling.



Kaart: TenneT

Joris Fiselier *Infographics*

TenneT meende het geld dat de voorgaande jaren bij de stichting binnen was gekomen en op deposito's stond, te kunnen gebruiken voor de aankoop van Transpower. Het gehele vermogen van de stichting bedroeg op dat moment ongeveer € 300 miljoen. Dat bedrag wilde TenneT voor de aankoop van Transpower gebruiken. Het resterende bedrag aan benodigd vermogen wilde TenneT aantrekken door middel van een zogenoemde hybride lening bij pensioenfondsen, gemeenten en provincies.[32]

32 Een hybride lening is een financieringsvorm die op de kapitaalmarkt deels als eigen, deels als vreemd vermogen wordt aangemerkt.

Bij de uitwerking van het plan om € 300 miljoen van de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet in te zetten voor de aankoop, doemden echter twee problemen op.

Ongeoorloofde staatssteun?

Het eerste probleem kwam voort uit de Europese eis dat het geld te allen tijde beschikbaar moet blijven voor het aanleggen van een buitenlandverbinding.[33] De minister van Financiën wilde dit probleem verhelpen door een staatsgarantie af te geven: mocht er onverhoopt geld voor de aanleg van zo'n verbinding nodig zijn, dan zou de aandeelhouder dat beschikbaar stellen. Een risico bij zo'n garantie is dat de Europese Commissie deze zou kunnen aanmerken als ongeoorloofde staatssteun. In dat geval moet er vooraf toestemming aan de Europese Commissie worden gevraagd voor de garantie.

De minister van Financiën wilde het 'staatssteunrisico' op voorhand uitsluiten. Hiertoe werkten TenneT en het ministerie een financieringsstructuur uit waarbij de Staat geen 100% maar 80% garandeerde en de holding de overige 20%. Bovendien besloten ze om de garantie niet rechtstreeks ten gunste van de stichting te laten komen, maar aan een hiervoor een apart opgerichte organisatie, TenneT Orange B.V.[34]

Volgens de landsadvocaat was er bij de uiteindelijke oplossing geen sprake van ongeoorloofde staatssteun. De constructie is daarom niet bij de Europese Commissie aangemeld.

Ongeoorloofde benutting?

Een tweede probleem dat zich voordeed hing samen met de Europese regel die voorschrijft dat het geld dat TenneT verwierf door het veilen van stroomtransportcapaciteit aan de grens, uitsluitend mocht worden aangewend voor uitbreiding van interconnectiecapaciteit of voor een tariefverlaging - en dus nergens anders voor.

De sleutel voor de oplossing van dit tweede probleem lag bij ACM, dat geen bemoeienis met de aankoop had. ACM heeft namelijk behalve haar hoofdtaken als toezichthouder op het gebied van de elektriciteitsvoorziening (zie kader) ook nog een andere taak: ze moet beoordelen of de inkomsten die TenneT verkrijgt uit het veilen van transportcapaciteit aan de grens, overeenkomstig de Europese regels worden besteed.

Hoofdtaken van ACM op het terrein van de elektriciteitsvoorziening

ACM heeft enkele belangrijke taken bij het elektriciteitstransport in Nederland. Zij moet bijvoorbeeld periodiek beoordelen of TenneT de kwaliteit en capaciteit van de stroomvoorziening op een doelmatige wijze kan garanderen. Ook heeft ACM tot taak om de doelmatigheid van grote investeringen te beoordelen en de tarieven te bepalen die TenneT maximaal voor het transport in rekening mag brengen. Deze toezichtstaken komen uitgebreid aan de orde in ons rapport Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet (Algemene Rekenkamer, 2015).

De Europese regels staan toe om veilinggelden in afwachting van het aanleggen van interconnectiecapaciteit tijdelijk te beleggen. Van deze mogelijkheid verwachtte TenneT gebruik te kunnen maken. De € 300 miljoen aan veilinggelden die op deposito's stond wilde TenneT beleggen in TenneT TSO Duitsland (de dochteronderneming die TenneT voor het beheer van Transpower had opgericht).

33 Verordening 1228/2003/EG en 714/2009/EG.

34 De garantieregeling is vastgelegd in een overeenkomst tussen de Staat, de Stichting en TenneT Orange B.V.

Volgens ACM zou het in dit plan, gelet op de lange termijn, niet zozeer om een belegging maar veeleer om een 'benutting' gaan. In formele zin wilde ACM zich hier echter nog niet over uitspreken.

De minister van Financiën zag het ontbreken van een uitspraak van ACM als een risico. ACM behield zich namelijk het recht voor om de inzet van veilinggelden voor de aankoop van Transpower in een later stadium alsnog als ongeoorloofde benutting aan te merken - bijvoorbeeld als andere partijen of de Europese Commissie zouden gaan procederen. Daarmee bestond het risico dat Financiën dan alsnog een kapitaalinjectie moest geven.

De minister van Financiën zag in oktober 2009 nog een ander risico. De pensioenfondsen en lagere overheden hadden definitief besloten om geen vermogen beschikbaar te stellen. Daarmee was het voor Financiën nog maar de vraag of TenneT aan het benodigde kapitaal kon komen.

De minister van EZ beschouwde de in de twee vorige alinea's genoemde risico's die de minister van Financiën zag, als een direct gevolg van diens beslissing om TenneT geen kapitaalinjectie te geven. Zij was van mening dat de minister van Financiën die risico's moest accepteren. Het was tegen die achtergrond dat ze twee keer haar collega van Financiën mailde om er bij hem op aan te dringen snel tot een besluit te komen. Ook mailde ze hem dat ze nog actie richting ACM zou ondernemen.

Kort daarna, eveneens in oktober 2009, liet ACM de minister van EZ schriftelijk weten positief tegenover de overname van Transpower te staan.[35] De aankoop kon volgens ACM de verdere integratie van de Europese elektriciteitsmarkt bevorderen. Over de vraag of zij vond dat er al dan niet sprake was van ongeoorloofde benutting van veilinggelden, deed ACM evenwel geen uitspraak. Wel schreef ACM aan welke criteria een benutting in ieder geval moest voldoen.[36] Het was volgens haar niet uit te sluiten dat zij in een later stadium, gelet op de feiten en omstandigheden, andere aspecten in haar beoordeling zou betrekken.[37]

Op 27 oktober 2009 ging de minister van Financiën uiteindelijk akkoord met de aankoop van Transpower, waarbij de Staat voor € 300 miljoen garant zou staan. Eén van de voorwaarden die de minister stelde was dat er geen beroep op de staatsgarantie zou kunnen worden gedaan als ACM of de Europese Commissie van oordeel zouden zijn dat de inzet van de middelen van de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet in strijd was met de regels of dat er sprake was van staatssteun.[38]

35 ACM was overigens niet verplicht een oordeel over de aankoop te geven. ACM was alleen verplicht om vooraf dan wel achteraf een oordeel te geven over de inzet van de veilinggelden en is bij de aankoop betrokken omdat TenneT de aankoop deels met veilinggelden wilde financieren.

36 De criteria zijn een volledige en onmiddellijke beschikbaarheid van de veilinggelden en het ontbreken van juridische of feitelijke belemmeringen voor zo'n inzet.

37 Brief van ACM aan minister van EZ d.d. 15 oktober 2009.

38 Een andere voorwaarde was dat TenneT tot 15 maart 2010 de tijd had om hybride vermogen aan te trekken.

De overeenstemming over de garantie was op hoofdlijnen en moest nog nader worden uitgewerkt. Dit is gebeurd met de in januari 2010 afgesloten garantieovereenkomst tussen de Staat, de stichting en TenneT Orange B.V. Hierin is ook opgenomen dat als TenneT een beroep op de garantie moet doen, TenneT het bedrag later terug moet betalen. Maar de vraag is echter of TenneT dan € 300 miljoen beschikbaar heeft. Voor investeringen in Nederland heeft TenneT de komende jaren voor investeringen ook extra eigen vermogen nodig.

Groeiende behoefte aan additioneel vermogen voor investeringen in Nederlands net

Vroeg TenneT medio 2009 bijvoorbeeld om € 500 miljoen, in 2011 bleek er 600 miljoen nodig. TenneT dacht op dat moment dat er in 2014 nog € 200 miljoen extra nodig zou zijn. Maar die inschatting bleek later te voorzichtig. In maart 2013 noemde de minister aan de Tweede Kamer een bedrag van € 500 miljoen tot € 1 miljard aan benodigd additioneel eigen vermogen (Financiën, 2013b). In september 2013 voorzag het ministerie intern een extra kapitaalbehoefte van € 1,7 à € 1,9 miljard.[39]

Wij constateren dat, hoewel de minister van Financiën geen eigen vermogen voor de aankoop beschikbaar wilde stellen, hij met de staatsgarantie het risico nam op enig moment toch geld uit de schatkist aan TenneT te moeten verlenen.

3.3 Financieringsstructuur

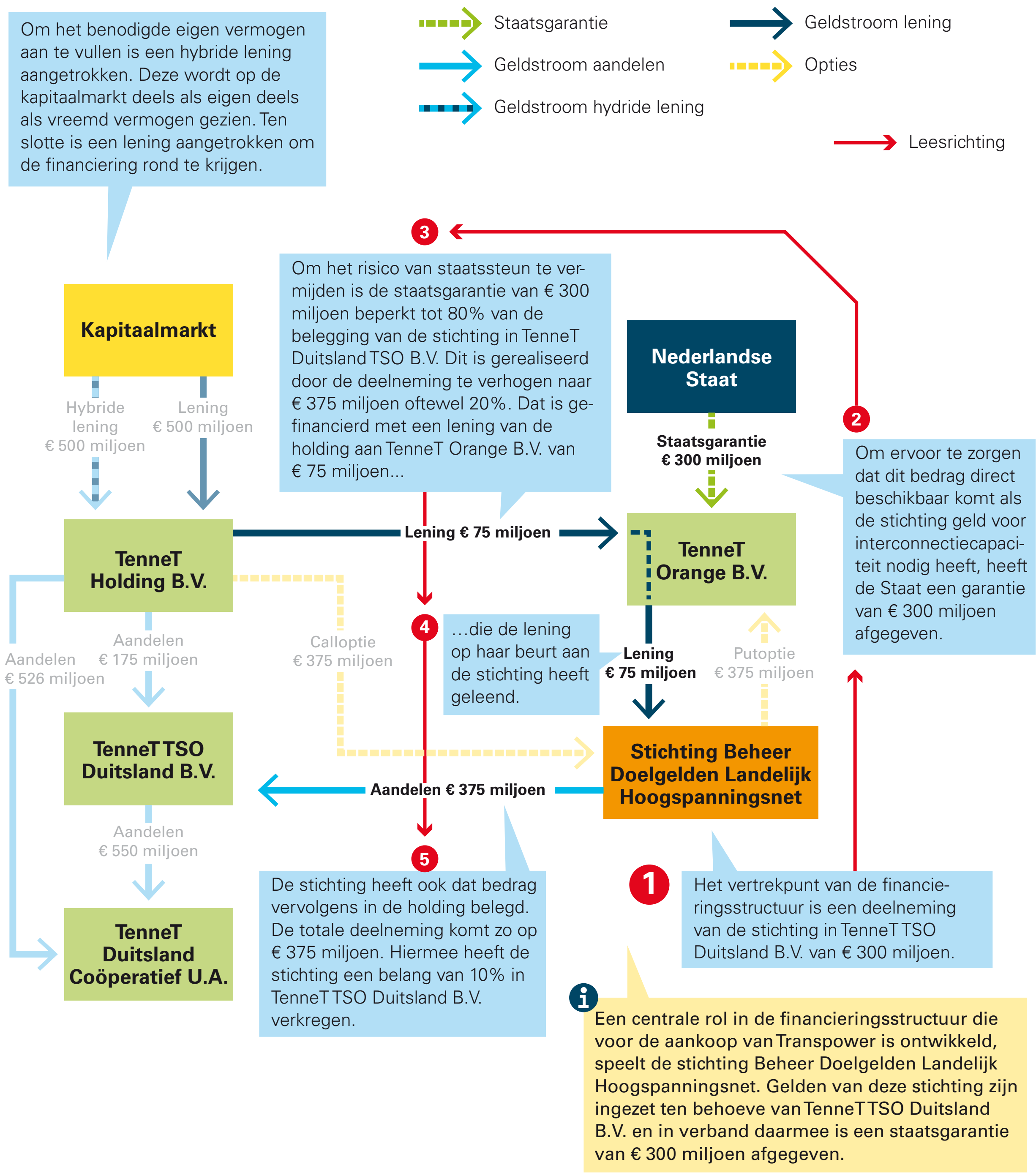
De aankoop werd op 25 februari 2010 definitief gesloten. TenneT betaalde € 1.076 miljoen voor Transpower. Dat was inclusief € 191 miljoen aan kortlopende vorderingen, kas- en bankgelden. De waarde van Transpower was vastgesteld op € 885 miljoen, ruim € 300 miljoen onder de waarde van het oorspronkelijke bod van TenneT.

De financieringsstructuur voor de aankoop van Transpower wordt weergegeven in figuur 6.[40]

Het financieringsvraagstuk betrof steeds het bijeenbrengen van het noodzakelijke eigen vermogen. Zoals figuur 6 laat zien bedroeg dit ingebrachte eigen vermogen uiteindelijk € 550 miljoen, waarvan € 375 miljoen is ingebracht door de stichting en € 175 miljoen door TenneT Holding B.V., ondersteund door een hybride lening. Dit bedrag is aangevuld met een lening om aan het benodigde totaalbedrag van € 1,1 miljard te komen.

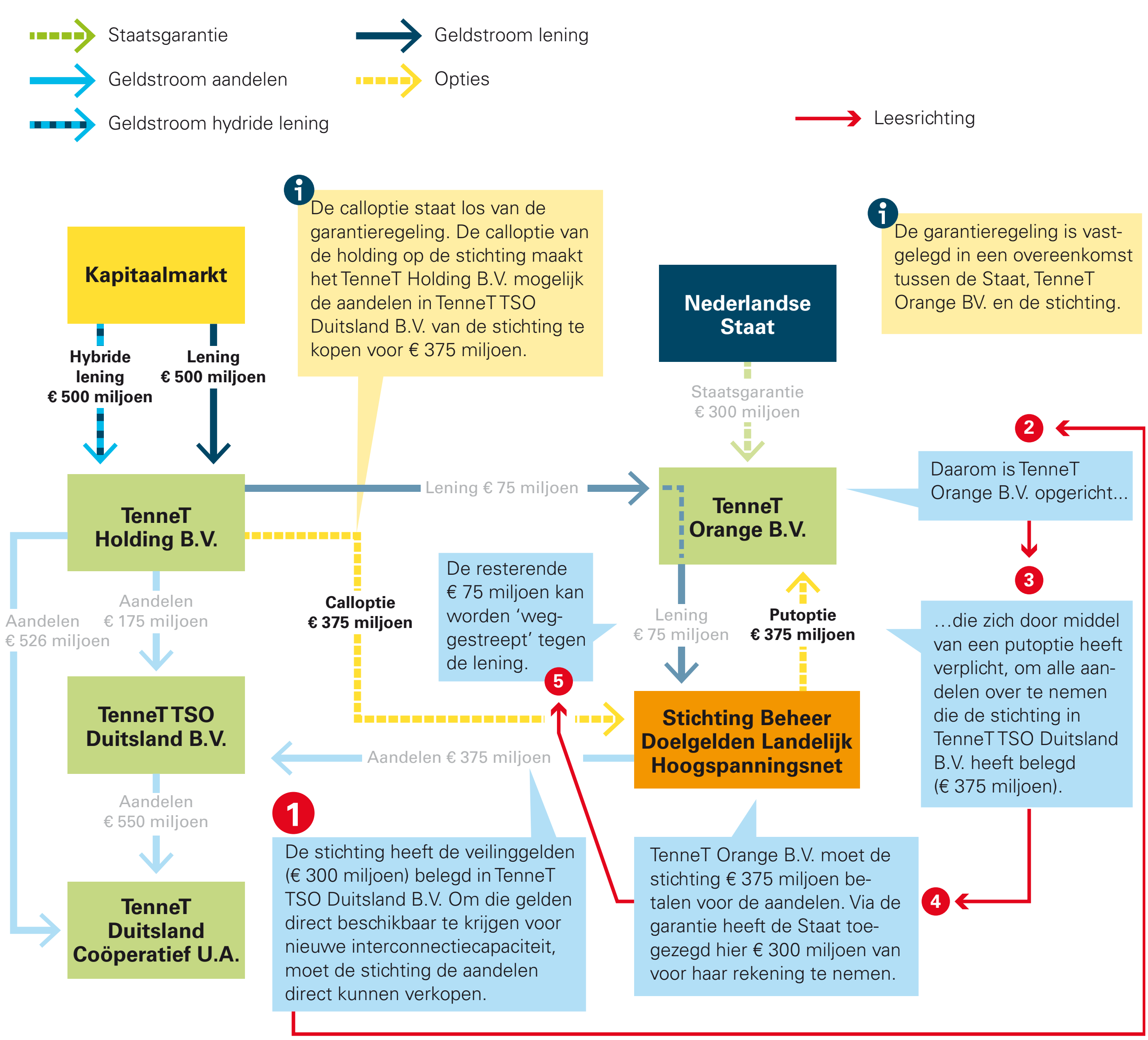
39 Ministerie van Financiën (2013). *Tweede concernrapportage. Stand 09/2013.*
40 In ons onderzoek naar de financieringsstructuur hebben wij ons beperkt tot de hoofdlijnen.

Figuur 6 **Financieringsstructuur aankoop Transpower**



Om ervoor te zorgen dat de € 300 miljoen voor interconnectie beschikbaar komt, moet de stichting de aandelen in TenneT TSO Duitsland B.V. snel kunnen verkopen. Daarvoor heeft TenneT Orange B.V.. zich verplicht gesteld de aandelen van de stichting over te nemen. De staatsgarantie is bedoeld om een deel van deze aankoop (ten bedrage van € 300 miljoen) te kunnen betalen (zie figuur 7).

Figuur 7 **Werking garantieregeling als veilinggelden snel beschikbaar moeten komen**



De hier weergegeven financieringsstructuur en de daarvoor gemaakte afspraken gelden voor een periode van tien jaar, maar kunnen daarna worden verlengd. Het is namelijk de vraag of TenneT in januari 2020 over voldoende eigen vermogen beschikt om de aandelen van de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet over te nemen.

Ratio van gekozen structuur

De voor de aankoop van Transpower gekozen financieringsstructuur diende twee doelen. De eerste was, zoals hierboven uiteengezet, om de middelen van de stichting te kunnen inzetten als eigen vermogen voor de aankoop van TenneT. Aan het tweede doel

liggen fiscale overwegingen ten grondslag. Hierover heeft TenneT afspraken met de Belastingdienst gemaakt. De fiscale kant van de financieringsstructuur valt buiten ons onderzoek.

Door TenneT te betalen vergoedingen
Tegenover de voor de aankoop van Transpower beschikbaar gestelde gelden staan de vergoedingen die TenneT hierover dient te betalen.
De minister van Financiën ontvangt jaarlijks van de stichting een bedrag van € 4,8 miljoen als vergoeding voor de garantie.

3.4 Informatievoorziening Tweede Kamer over financiering aankoop

De minister van EZ heeft op 11 december 2009 de Tweede Kamer een samenvatting gegeven van de procedure die was gevolgd bij de aankoop van Transpower (EZ, 2009). Ze noemde daarbij de overnameprijs van € 885 miljoen en vermeldde dat er over de juridische, financiële, fiscale, technische en reguleringsaspecten van de overname diverse adviezen waren ingewonnen.

Op het moment dat de Tweede Kamer deze informatie van de minister van EZ ontving, was de aankoopovereenkomst tussen TenneT en E.ON al getekend. Voorafgaand aan de verkoopovereenkomst, op 16 oktober 2009, was de Kamer al in een vertrouwelijke brief door de minister van Financiën van de aankoop op de hoogte gesteld (Financiën, 2009c). Dit hield verband met de staatsgarantie die voor de financiering noodzakelijk was. De brief werd een maand later gevolgd door een nadere toelichting in een openbare brief (Financiën, 2009b).[41] Enkele dagen later tekenden TenneT en E.ON de voorlopige koopovereenkomst.

In zijn brieven ging de minister in op de financieringsstructuur van de aankoop. Hij schreef een staatsgarantie van € 300 miljoen te hebben gegeven omdat de Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet uitsluitend risicovrij mocht beleggen. De discussie met ACM betrof de mogelijkheid dat er niet zozeer sprake was van een belegging maar van ongeoorloofde benutting; dat bleef in de brief van de minister onvermeld. De minister ging niet in op het feit dat ACM zich niet definitief had willen uitspreken en zich het recht voor had behouden dat later alsnog te doen, waarmee dus het risico bestond dat ACM de belegging zou afkeuren. Ook het risico dat de Europese Commissie de belegging van de stichting in TenneT TSO Duitsland B.V. alsnog zou kunnen afkeuren, en de wijze waarop de minister dit risico had ingeperkt kwam in de brief niet aan de orde.

De Tweede Kamer is, kortom, niet volledig geïnformeerd over de (mogelijke) voordelen van de aankoop van Transpower, de eventuele alternatieven voor deze aankoop en evenmin over de risico's die de Staat met de afgegeven garantie loopt.

41 Zowel de Raad van Commissarissen als de Raad van Bestuur van TenneT hadden toen schriftelijk ingestemd met de voorwaarden die de minister van Financiën aan zijn goedkeuring voor de aankoop verleende. Die instemming was ook één van de voorwaarden.

4 Financiële risico's ná de aankoop

De minister van Financiën heeft in 2009 bij de beoordeling van de plannen van TenneT gezegd geen Nederlands geld te willen uitgeven aan de aankoop van Transpower. Het was op dat moment duidelijk dat de Nederlandse overheid evenmin een financiële bijdrage uit de schatkist wilde leveren aan investeringen van TenneT in Duitsland. TenneT moest zelf voor financiering daarvan zorgen. TenneT doet dat ook.
De vraag is echter, en dit is een vraag die de Tweede Kamer sinds de aankoop van Transpower bezighoudt, of die financiering negatieve consequenties heeft of kan hebben voor de elektriciteitsrekening van huishoudens, bedrijven en instellingen dan wel voor de schatkist. Of, zoals een Kamerlid het formuleerde tijdens een algemeen overleg in maart 2013 aan de minister van Financiën: "Kan de minister garanderen dat er geen geld van de Nederlandse belastingbetaler naar het netwerk in Duitsland gaat, ook niet om de Energiewende in Duitsland via TenneT te financieren? Kan hij garanderen dat dit ook niet gebeurt door middel van een verminderd dividend vanuit TenneT voor de Nederlandse begroting?" (Tweede Kamer, 2013a).
Dit hoofdstuk gaat in op deze vragen. Uiteengezet wordt welke financiële risico's de Nederlandse Staat loopt bij de investeringen die TenneT in Duitsland moet doen en wat de rol van de aandeelhouder hierbij is. Ook wordt stil gestaan bij de wijze waarop de ministers van EZ en van Financiën de Tweede Kamer over de eventueel nog aanwezige risico's hebben geïnformeerd.

Duidelijk zal worden dat de ministers van EZ en van Financiën aanvankelijk hebben benadrukt dat de activiteiten van TenneT in Duitsland strikt gescheiden zijn van de activiteiten van TenneT TSO Nederland (§ 4.1 - § 4.2). Doordat TenneT ook in Duitsland een wettelijke investeringsplicht heeft en aansprakelijk is voor de gevolgen van het eventueel niet nakomen van die verplichting, kunnen tegenvallers in Duitsland negatieve gevolgen hebben voor de Nederlandse schatkist - namelijk via de TenneT-holding, die 100% Nederlands staatseigendom is (§ 4.3 - § 4.4). De ministers hadden de Tweede Kamer hierover meer informatie kunnen verschaffen (§ 4.5).

4.1 Investeringen in Duitsland: deelname Mitsubishi

Voor het aantrekken van eigen vermogen in Duitsland heeft TenneT enkele specifieke financieringsprogramma's ontwikkeld. Die zijn gericht op het aantrekken van vermogen van derden voor de hoogspanningsverbindingen die TenneT moet maken tussen 'windmoleneilanden' aan de Duitse kust en het vasteland van Duitsland.

TenneT heeft hiervoor een financieringsstructuur ontwikkeld waarbij het bedrijf gebruikmaakt van eigen vermogen dat private investeerders voor afzonderlijke projecten inbrengen. Hiertoe heeft TenneT afzonderlijke groepsmaatschappijen opgericht. Deze moeten de bouw, het onderhoud en het beheer van de verbindingen met de windmoleneilanden verzorgen. TenneT heeft deze maatschappijen ondergebracht in een aparte bv genaamd TenneT Offshore GmbH.[42] Deze bv is via enkele tussenliggende bv's op haar beurt een dochteronderneming van TenneT (zie bijlage).

42 GmbH: Gesellschaft mit beschränkter Haftung.

Het Japanse bedrijf Mitsubishi Corporation, de private investeerder die deelneemt in de groepsmaatschappijen, brengt hiervoor in totaal € 576 miljoen in[43] en neemt voor 49% in de groepsmaatschappijen deel. TenneT participeert voor 51% en financiert dat met leningen die de TenneT-holding op de kapitaalmarkt heeft afgesloten.
Op de investeringen in Duitsland en de financiering daarvan gaan wij hier niet dieper in; ze vielen buiten ons onderzoek.

Zowel aan de financieringsprogramma's als aan de overeenkomsten met Mitsubishi heeft de aandeelhouder zijn goedkeuring verleend. Bij de aankoop van Transpower had de minister bedongen dat dergelijke projecten ter goedkeuring aan hem zouden worden voorgelegd. Deze voorwaarde had de minister ook gesteld voor grote investeringsprojecten in Duitsland. Maar zoals in § 4.2 zal worden verduidelijkt heeft de Nederlandse overheid in de gekozen constructie de facto geen andere keus dan buitenlandse investeringsprojecten van TenneT goed te keuren.

4.2 Afspraken over financiering buitenlandse investeringen: herenakkoord

Het standpunt dat TenneT zelf voor de financiering van de investeringen in Duitsland moet zorgdragen wordt in Nederland zowel door de minister van Financiën als door TenneT onderschreven. De afspraak keert bijvoorbeeld terug in notities van de ambtenaren van het Ministerie van Financiën aan hun minister. Ook de minister zelf deelt nadrukkelijk het standpunt dat er geen euro's uit de Nederlandse schatkist naar Duitsland mogen gaan en dat TenneT in Duitsland zelf voor de financiering moet zorgen. Zoals in § 4.1 beschreven geeft TenneT daar met de projectfinanciering in Duitsland (deelname van Mitsubishi Corporation) invulling aan. Het is echter de vraag wat er zou zijn gebeurd als TenneT er niet in zou zijn geslaagd om private investeerders enthousiast te krijgen om aan de projecten deel te nemen, of wanneer het daar in de toekomst niet meer in zou slagen. De afspraak - het 'herenakkoord' zoals TenneT het noemt - is niet vastgelegd in een officiële overeenkomst tussen het Ministerie van Financiën en TenneT, zo hebben zowel TenneT als het Ministerie van Financiën ons desgevraagd bevestigd.

Nadere analyse leert dat de niet-vastgelegde afspraak tussen de minister van Financiën en TenneT ook niet meer *kan* zijn dan een intentie. TenneT is in Duitsland namelijk wettelijk verplicht om de eerder genoemde aansluitingen tussen de windmoleneilanden aan de Duitse kust en het vasteland van Duitsland te verzorgen - precies zoals het bedrijf ook in Nederland wettelijke taken heeft. Dit betekent dat TenneT, als het er door financieringsproblemen niet in slaagt om deze aansluitingen tijdig te realiseren, in Duitsland aansprakelijk kan worden gesteld voor de gevolgen. Dat kan - zij het indirect - consequenties hebben voor de Nederlandse schatkist.
Tijdens de beoordeling van de aankoop in 2009 was de minister van Financiën al geïnformeerd over het risico dat de Staat liep om financieel bij te moeten dragen aan investeringen van TenneT in Duitsland, bovenop een eventuele kapitaalversterking.[44]

43 Dit is overigens geen oplossing die TenneT in de toekomst standaard zal kunnen blijven toepassen. TenneT is hierbij ook afhankelijk van ontwikkelingen in de Duitse wetgeving, de Duitse toezichthouder en van de belangstelling onder private investeerders.

44 Interne notitie aan de minister van Financiën d.d. 13 augustus 2009.

Advies landsadvocaat

Het financieringsvraagstuk werd begin 2011 nijpend, toen de Duitse overheid na de kernramp in Fukushima besloot om eerder dan aanvankelijk de bedoeling was op grote schaal over te gaan op de productie van windenergie (zie § 4.3). Dit betekende dat TenneT de windmoleneilanden in versneld tempo op het Transpowernet moest aansluiten. TenneT kon het eigen vermogen daarvoor niet bij elkaar krijgen. Bij de aankoop van Transpower had de minister van Financiën zoals eerder beschreven een goedkeuringsrecht bedongen voor grote investeringen in Duitsland. De minister vroeg zich af of het financieringsrisico dat de Staat liep vermeden kon worden door geen goedkeuring te geven aan de aansluitingen die TenneT toen moest maken. Hiervoor heeft de minister in 2011 advies ingewonnen bij de landsadvocaat. Deze bevestigde dat TenneT forse claims en boetes tegemoet kan zien als het bedrijf in Duitsland zijn wettelijke verplichtingen niet nakomt.

Risico's voor Nederlandse overheid bevestigd door landsadvocaat

Uit de consultatie van de landsadvocaat kwam naar voren dat eventuele financieringsproblemen van TenneT in Duitsland geen valide reden zijn om de aansluitplicht die het bedrijf in Duitsland heeft, te negeren. De Duitse wetgever gaat ervan uit dat de netbeheerders (die in Duitsland, anders dan in Nederland, in private handen zijn) zichzelf kunnen financieren en heeft dat expliciet als verplichting voor netbeheerders in de wet opgenomen. In theorie kan de aandeelhouder (in casu de Nederlandse Staat) besluiten om niet in te stemmen met investeringsvoorstellen in Duitsland die TenneT haar voorlegt, maar de landsadvocaat acht dit kwetsbaar. Als de rechter de belangen van de aandeelhouder zal moeten afwegen tegen de belangen van TenneT, acht de landsadvocaat de kans groot dat de rechter TenneT in het gelijk zal stellen. TenneT is immers gehouden zijn wettelijke verplichtingen in Duitsland na te komen.

Het advies van de landsadvocaat maakte duidelijk dat de Nederlandse Staat als aandeelhouder een risico liep als niet met de investeringen zou worden ingestemd. Instemming verplichtte de aandeelhouder overigens niet tot het geven van een kapitaalinjectie. Maar het uitblijven van extra kapitaal zou naar verwachting leiden tot een daling van de kredietwaardigheid. Daardoor zou lenen duurder worden voor TenneT, met alle ongunstige gevolgen van dien voor het bedrijfsresultaat. Dat zou een ongewenste ontwikkeling zijn, ook omdat de kapitaalinjectie van € 600 miljoen mede gegeven was om daling van de kredietwaardigheid te voorkomen. Zou TenneT er niet in slagen om de financieringscondities in Duitsland te verbeteren door druk uit te oefenen op de Duitse toezichthouder, dan zou de Staat een (deel)privatisering, een kapitaalinjectie of een combinatie van beide moeten overwegen, zo blijkt uit interne stukken aan de minister van Financiën.

Zoals we hiervoor al aangaven is de minister van Financiën akkoord gegaan met de investeringen die TenneT moest plegen voor het realiseren van hoogspanningsverbindingen bij de Duitse kust. Hij deed dit onder de voorwaarde dat TenneT gebruik zou maken van projectfinanciering of alternatieven daarvoor. Een financieringsrisico dat zou terugslaan op de begroting moest worden uitgesloten.[45] Maar dat bleek niet

45 In reactie op een notitie van 28 juni 2011 waarmee ambtenaren de minister van Financiën informeren over de uitkomsten van de consultatie van de landsadvocaat en hem goedkeuring vragen voor de aansluiting van twee windmoleneilanden op het Duitse net, schrijft de minister: "Ja, maar onder de voorwaarde dat het via projectfinanciering of alternatieven daarvoor niet het risico behelst terug te slaan op de begroting, dus het financieringsrisico waar FEZ op wijst moet uitgesloten zijn."

mogelijk. “Het financieringsrisico uitsluiten (voor 100%) kan alleen als we nu nee zeggen tegen de voorstellen”, liet een ambtenaar van het Ministerie van Financiën de minister op 1 juli 2011 per mail weten. “We hebben in de notitie beargumenteerd dat we geen ‘nee’ zouden moeten zeggen, gegeven de juridische implicaties die dit voor TenneT en ook voor de Staat kan hebben. De landsadvocaat zocht dit voor ons uit.”

De minister van Financiën schreef op 6 juli 2011 aan TenneT dat dikwijls was besproken dat het de sterke voorkeur van de aandeelhouder had dat TenneT voldoende eigen vermogen van derden voor de aansluitingsprojecten zou aantrekken, om de A-rating te handhaven. “De Staat zal geen kapitaalstortingen doen terzake het benodigde eigen vermogen vanwege het project of in de in de (nabije) toekomst te realiseren vergelijkbare projecten.”[46] Maar zoals we hebben uiteengezet zal de minister dit standpunt, als het erop aankomt, niet kunnen handhaven.

4.3 Oorzaken van risico’s voor de Staat

De risico’s die de Staat loopt na de aankoop van Transpower hebben diverse oorzaken.

Beleid en wetgeving in Duitsland
De risico’s voor de Staat hebben in de eerste plaats te maken met ontwikkelingen in het Duitse regeringsbeleid en de vertaling daarvan in de Duitse wet- en regelgeving.

Na de kernramp in het Japanse Fukushima in maart 2011 veranderde het Duitse energiebeleid drastisch: het land besloot te stoppen met de opwekking van kernenergie. Als gevolg hiervan stond TenneT onverwacht voor een veel grotere investeringsopgave dan tijdens de aankoop van Transpower nog werd gedacht. Bij de aankoop van Transpower werd uitgegaan van een investeringsopgave in Duitsland van maximaal € 5 miljard. Inmiddels is gebleken (uit schattingen van TenneT uit 2013) dat de opgave in Duitsland kan oplopen tot ruim € 12 miljard.[47] Het financieringsrisico dat de Staat loopt is dus veel groter geworden. Toen dit duidelijk werd, kon de aandeelhouder hier niets meer aan veranderen.

TenneT had aanvankelijk grote moeite om investeerders enthousiast te krijgen om eigen vermogen beschikbaar te stellen voor de aansluitprojecten op zee.[48] Potentiële investeerders vonden het rendement te laag ten opzichte van de risico’s die zij liepen. De nieuwe Duitse energiewet die eind 2012 van kracht werd bracht hierin verandering. De wet verlaagde de aansprakelijkheid van de netbeheerders en bood investeerders meer zekerheid (Deutscher Bundestag, 2012). Dat maakte de investeringen aantrekkelijker voor private investeerders en resulteerde in de overeenkomsten met Mitsubishi. Hierdoor is het risico dat de Nederlandse Staat moet meebetalen aan investeringen in Duitsland kleiner geworden.
Dit neemt niet weg dat het risico (dat met het advies van de landsadvocaat in 2011 duidelijk werd) in theorie nog steeds bestaat.

46 Brief minister van Financiën aan TenneT d.d. 6 juli 2011.

47 Ramingen uit augustus 2009 betroffen de jaren 2010-2018, de ramingen uit april 2013 de jaren 2013-2022.

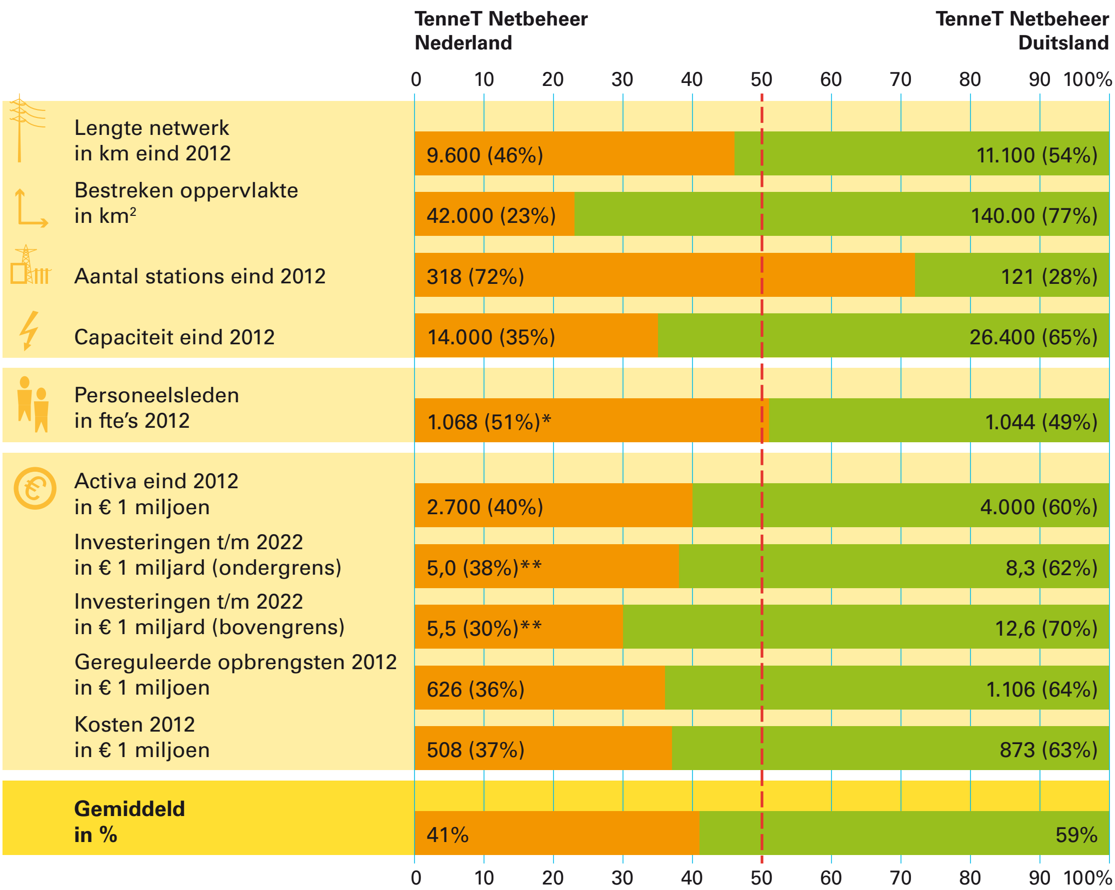
48 In november 2011 heeft TenneT in een brief aan de betrokken Duitse ministeries laten weten de aansluiting in de toenmalige vorm en in het toenmalige tempo financieel niet meer te kunnen realiseren.

Omvang Duits net

In de tweede plaats hebben de risico's die de Staat loopt te maken met de omvang van het Duitse (private) net in vergelijking met het Nederlandse (publieke) net. In oppervlakte was het Duitse net van TenneT al groter dan het Nederlandse (zie figuur 8). Door de omwenteling in het Duitse energiebeleid en de daarvoor noodzakelijke investeringen is de verhouding tussen de beide netten verder uit elkaar gaan lopen.

In figuur 8 wordt de verhouding tussen het Nederlandse en het Duitse net van TenneT in beeld gebracht.

Figuur 8 **Vergelijking Nederlands en Duits net van TenneT**



Getallen tussen haakjes in de kolommen geven percentage ten opzichte van beide netbeheerders weer.
* Totale personeelsbestand in Nederland, inclusief alle dochters en holding.
** De geraamde investeringen voor Nederland zijn exclusief wind op zee.

Joris Fiselier *Infographics*

In figuur 8 is goed te zien dat de Duitse tak van TenneT aanzienlijk groter is dan TenneT Nederland. Deze onbalans maakt het moeilijk om financiële tegenvallers in Duitsland door andere onderdelen van de holding op te vangen.

Duitse tariefregulering

De risico's voor de Nederlandse Staat hebben in de derde plaats te maken met de hoogte van de transporttarieven die TenneT in rekening mag brengen bij de afnemers van stroom. Deze tarieven worden in Duitsland net als in Nederland gereguleerd door een onafhankelijke autoriteit, in dit geval de Bundesnetzagentur. Net als in Nederland wordt bij de vaststelling van de tarieven al bij voorbaat rekening gehouden met rente op leningen en rendement op eigen vermogen. En net als in Nederland worden de

tarieven periodiek herzien. Ook deze tariefherziening brengt een risico met zich mee voor de financiering van TenneT's activiteiten in Duitsland, en dus voor de Nederlandse overheid als aandeelhouder.[49] Dit punt wordt onderkend, zowel door de aandeelhouder als door de ratingbureaus die dit punt meewegen bij de periodieke vaststelling van TenneT's kredietwaardigheid.[50]
TenneT heeft daarom overleg met de Bundesnetzagentur om begrip te vragen voor zijn financieringssituatie.

Samenloop met investeringen in Nederlands net
De risico's voor de Nederlandse Staat hangen tot slot samen met het feit dat TenneT niet alleen in Duitsland, maar ook in Nederland extra eigen vermogen nodig heeft. Mochten de investeringen van TenneT in Duitsland op de Nederlandse schatkist terugslaan, dan is dat dezelfde schatkist waar ook het eigen vermogen voor de Nederlandse investeringen uit moet komen. Zoals we in § 3.2 zagen schatte de minister deze behoefte in september 2013 op maximaal bijna € 2 miljard. Tijdens de aankoop zag de minister van Financiën deze samenloop al als een risico.

4.4 Invloed Duitse activiteiten TenneT op Nederlandse belangen

Bij de aankoop van Transpower door TenneT is voor de Tweede Kamer de scheiding tussen het Nederlandse en Duitse net van meet af aan een aandachtspunt geweest. De minister van EZ schreef de Kamer in september 2009: "De activiteiten van TenneT in Duitsland zijn gescheiden van de gereguleerde activiteiten van TenneT TSO Nederland: de eigendommen en belangen zijn juridisch en financieel gescheiden van de overige activiteiten van TenneT Holding" (Tweede Kamer, 2009).
De minister van Financiën preciseerde dit als volgt: "Uiteraard heb ik mij vergewist van het feit dat de Nederlandse activiteiten van TenneT Holding op het gebied van netbeheer (TenneT TSO Nederland) geenszins (negatief) beïnvloed kunnen worden door de Duitse activiteiten. TenneT TSO Nederland is strikt afgebakend: de eigendommen en belangen zijn juridisch en financieel gescheiden van de overige activiteiten van TenneT Holding (...). Bovendien zal de overname geen impact hebben op de Nederlandse tarieven voor elektriciteitstransport; de kosten die gemoeid zijn met de overname kunnen niet verrekend worden in de tarieven" (Financiën, 2009b).

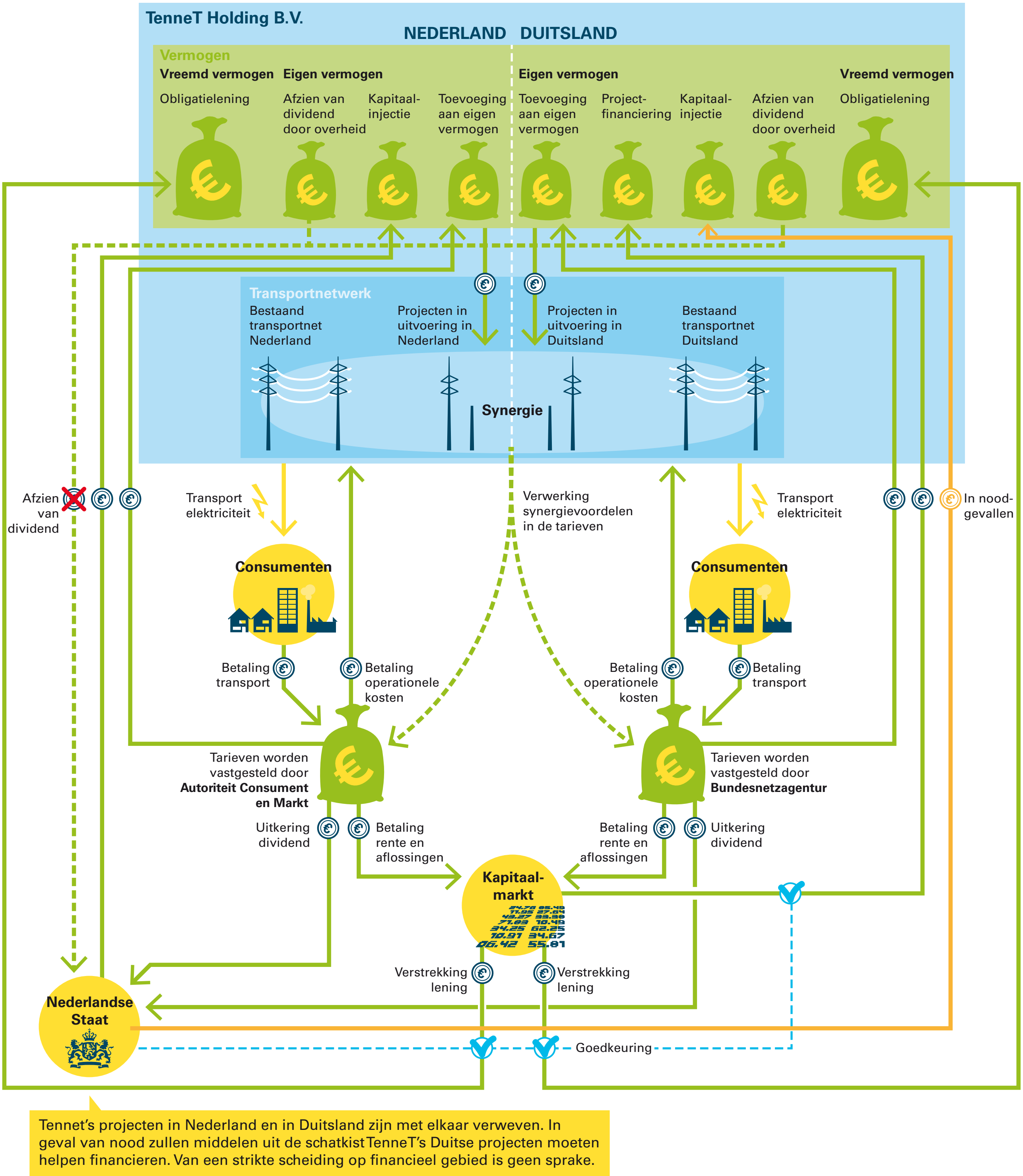
De scheiding tussen de Nederlandse en Duitse activiteiten van TenneT is niet zo strikt als de ministers doen voorkomen. Zoals uiteengezet in § 4.2 loopt de Staat, als TenneT er door omstandigheden niet in zou slagen voldoende eigen vermogen aan te trekken voor de aansluitingsprojecten die het in Duitsland verplicht is te realiseren, in het uiterste geval het risico als aandeelhouder een kapitaalinjectie te moeten geven. Maar ook buiten deze bijzondere situatie bestaat er in de praktijk geen stringente scheiding tussen de Nederlandse en de Duitse activiteiten van TenneT, zoals in beeld wordt gebracht in figuur 9.[51]

49 Dat veranderingen in de methoden die bij de tariefregulering worden toegepast grote gevolgen kunnen hebben, kwam naar voren in onderzoek dat wij eerder op dit terrein deden (Algemene Rekenkamer, 2012a; 2012b).

50 De minister van Financiën heeft dit risico meegewogen in zijn oordeel over de aankoop. Hij schatte dat risico in als beperkt.

51 Na ontvangst van de reactie van de bewindspersonen hebben we de figuur meer in lijn met de tekst gebracht.

Figuur 9 **Samenloop financieringsstromen investeringen van TenneT in Nederland en Duitsland**



Formeel zijn het beheer van het Nederlandse en van de Duitse transportnet van elkaar gescheiden in de zin dat ze in aparte bv's zijn ondergebracht - TenneT TSO Nederland B.V. en TenneT TSO Duitsland B.V. Ook boekhoudkundig zijn de activiteiten in beide landen goed van elkaar te scheiden. Maar in materieel opzicht is de scheiding veel minder scherp. Immers:

- *integratie* van de Nederlandse en Duitse TSO vormde juist een oogmerk van de aankoop van Transpower om de beoogde synergievoordelen te kunnen realiseren;
- beide TSO's maken deel uit van *één holding*, via welke de financiering van alle dochters loopt; en
- de Duitse activiteiten hebben gevolgen voor het resultaat van TenneT en daarmee voor de *hoogte van het dividend* dat in de Nederlandse schatkist vloeit.

Deze drie aspecten waardoor de Duitse en Nederlandse TenneT-activiteiten feitelijk met elkaar zijn verknoopt, worden hieronder toegelicht.

Integratie en schaalvoordelen

Een deel van de voordelen die de aankoop van Transpower volgens zowel TenneT als de minister van Financiën met zich mee zou brengen, kwam voort uit synergievoordelen. TenneT wilde waar mogelijk samenwerking of integratie tussen de Nederlandse en de Duitse TSO bewerkstelligen. TenneT dacht hierbij aan bijvoorbeeld ICT, personeelsbeleid, inkoop en balanshandhaving. De minister van Financiën wilde van TenneT weten hoe het bedrijf dat dacht te realiseren. Dat was eveneens één van de voorwaarden die de minister had verbonden aan zijn goedkeuring om Transpower over te nemen.

Het is denkbaar dat de beoogde voordelen in de praktijk tegenvallen. In dat geval kan de samenwerking voor TenneT TSO Nederland in plaats van goedkoper duurder uitpakken. Dat heeft dan gevolgen voor het resultaat van TenneT en daarmee voor het dividend dat de Nederlandse overheid ontvangt (zie hierna).

Eén holding

TenneT heeft de besluitvorming over de financiering van zijn dochtermaatschappijen bij de overkoepelende holding neergelegd, TenneT Holding B.V. De aankoop van Transpower is verricht onder de directe verantwoordelijkheid van deze holding.
Via de holding zijn de Duitse en de Nederlandse tak van TenneT ook wat hun financiële positie betreft onlosmakelijk met elkaar verbonden. De juiste verhouding van vreemd en eigen vermogen op holdingniveau is namelijk medebepalend voor de kredietwaardigheid van de hele organisatie. Zo beoordelen de ratingbureaus TenneT ook. Bij hun beoordeling kijken zij zowel naar Nederland als naar Duitsland. Ontwikkelingen in Nederland kunnen tot een hogere of lagere waardering van de holding leiden, maar ontwikkelingen in Duitsland ook. Zo weegt de grote investeringsopgave die TenneT in Duitsland heeft mee in het totaal.
De € 600 miljoen die de Staat in 2011/2012 aan TenneT verleende was niet alleen bestemd voor de investeringen in Nederland, maar ook om de credit rating van TenneT te handhaven. De minister heeft dit ook aan de Tweede Kamer gemeld in zijn jaarverslagen over de staatsdeelnemingen. Daarbij heeft hij niet vermeld dat de rating zowel de investeringen in Nederland als de investeringen in Duitsland ten goede komt. Dit is wel het geval, zoals ook een ambtenaar van het Ministerie van Financiën op 9 mei 2011 aan zijn minister schrijft: "[...] de rating van TenneT [wordt] toegekend op Holding niveau. Daarmee lift de hele onderneming mee op de kapitaaluitbreiding van de Nederlandse tak. TenneT (Nederland en Duitsland) is immers één bedrijf (...)". Omdat de Staat eigenaar is van TenneT, is de rating van het bedrijf hoger dan als dat niet het geval zou zijn.

Mocht TenneT een lagere rating krijgen, een voortdurend punt van zorg voor de minister van Financiën, dan wordt het lenen van geld voor TenneT duurder, zowel voor de Nederlandse als voor de Duitse activiteiten. Andersom draagt het eigen vermogen dat TenneT in Duitsland weet aan te trekken eraan bij dat de kredietwaardigheid van de holding op hetzelfde niveau blijft.
Er is, kortom, geen sprake van een strikte scheiding tussen de beide TSO's; zij vormen communicerende vaten.

Dividend mede bepaald door resultaten in Duitsland
Ook via het dividend dat de Staat van TenneT ontvangt zijn TenneT TSO Nederland en TenneT TSO Duitsland met elkaar verbonden. Overeenkomstig een afspraak die de minister van Financiën in 2005 met TenneT heeft gemaakt, ontvangt de Staat in beginsel 50% van het resultaat van TenneT als dividend. Dat resultaat wordt mede bepaald door de tariefregulering in Nederland en de tariefregulering in Duitsland.

Als TenneT bij het uitvoeren van activiteiten hetzij in Nederland, hetzij in Duitsland, hetzij in beide landen op onderdelen duurder uit is dan de tarieven toelaten, gaat dat ten koste van het resultaat van de holding en dus ten koste van het dividend en daarmee van de schatkist. Het omgekeerde geldt ook: lagere kosten komen, ongeacht waar ze worden gemaakt, het resultaat van de holding en daarmee het dividend ten goede - tenzij ACM of de Bundesnetzagentur besluiten om de voordelen ten gunste van de elektriciteitsrekening van huishoudens, bedrijven en instellingen te laten komen.

In 2005 was afgesproken dat de Staat in principe 50% van de winst als dividend zou krijgen. Over de manier waarop het dividend na aankoop van Transpower wordt verdeeld, hebben de minister van Financiën en TenneT begin 2010 gesproken. Bij de aankoop van Transpower en bij de financiering van de hoogspanningsverbindingen tussen de windeilanden en het Duitse vasteland hebben immers andere partijen dan de aandeelhouder eigen vermogen ingebracht. TenneT stelde zich op het standpunt dat de aandeelhouder geen aanspraak op dividend uit Duitse activiteiten kan maken, omdat de aandeelhouder hiervoor geen risicodragend vermogen heeft verstrekt. De minister van Financiën vond dat niet relevant, maar kon zich wel voorstellen dat de aandeelhouder de laatste in rij is bij de verdeling van dividend. Zodoende is afgesproken over 2013 de regel te hanteren dat eerst de andere vermogensverschaffers worden betaald, waarna Financiën in beginsel 50% krijgt. Dit leidt tot het overzicht in tabel 1.

Tabel 1 **Dividend TenneT Holding B.V. 2009-2012 (in miljoenen euro's)**

Jaar	Netto resultaat[52]	Aan reserve TenneT Holding B.V.	Beschikbaar voor dividend	Dividend derden	Dividend Financiën	Verschil volgens afspraak 2005	Verschil volgens afspraak 2013
2009	72,1	61,1	11,0	-	11,0	-25,1	-25,1
2010	76,2	12,6	63,6	43,6	20,0	-18,1	+3,7
2011	198,4	105,4	93,0	33,0	60,0	-39,2	-22,7
2012	177,0	71,0	106,0	47,0	59,0	-29,5	-6
Totaal	523,7	250,0	273,7	123,6	150,0	-111,9	-50,1

52 Het nettoresultaat in de tabel is iets lager dan de bedragen die de minister van Financiën in de jaarverslagen van de staatsdeelnemingen vermeldt. Bij de berekening van het dividend in de tabel is namelijk rekening gehouden met het aandeel in de winst van dochters die niet voor 100% in eigendom van de holding zijn.

Tabel 1 laat zien dat het nettoresultaat van TenneT vanaf 2011 hoger is dan in de jaren daarvoor. De oorzaak daarvan ligt in Duitsland. Het brutoresultaat uit bedrijfsactiviteiten was in 2012 in Duitsland twee keer zo hoog als in Nederland (€ 233 miljoen tegen € 118 miljoen). Maar omdat de verschaffers van het eigen vermogen in Duitsland voorrang hebben bij uitdeling uit de winst, ontvangt de aandeelhouder weliswaar meer dividend dan in de jaren daarvoor, maar nog altijd minder dan met de aandeelhouder is afgesproken, hetzij in 2005, hetzij in 2013.

Ook bij het dividend is dus sprake van communicerende vaten, die uiteindelijk voordelig dan wel nadelig voor de Nederlandse schatkist kunnen uitpakken. Van een strikte scheiding tussen de Nederlandse en Duitse TSO is geen sprake.[53] Dat die scheiding zo strikt niet is, gaf de minister van Financiën in januari 2014 ook aan: "De Duitse activiteiten vallen onder een Duitse dochtermaatschappij van Tennet Holding BV. De Nederlandse Staat is 100% aandeelhouder van Tennet Holding BV. De bedrijven raken/beïnvloeden elkaar dus op het niveau waar de verschillende kasstromen bijeen komen; op holding niveau" (Tweede Kamer, 2014). Op de gevolgen daarvan ging hij verder niet in.

4.5 Informatievoorziening Tweede Kamer over financiering investeringen

In november 2009 schreef de minister van Financiën aan de Tweede Kamer dat het risico van de aankoop van Transpower voor de inkomsten van TenneT vergelijkbaar was met de risico's die TenneT in Nederland had. De overname zou geen gevolgen hebben voor de tarieven van het elektriciteitstransport in Nederland (Financiën, 2009b).
Over het advies van de landsadvocaat uit 2011, waarin duidelijk werd dat er een risico bestond dat de Nederlandse overheid zou moeten meebetalen aan investeringen in Duitsland, heeft de minister de Tweede Kamer niet geïnformeerd.
Toch heeft de Tweede Kamer zich sinds 2009 beziggehouden met de vraag of de Duitse activiteiten van TenneT negatieve financiële consequenties voor de elektriciteitsrekening of de schatkist zou kunnen hebben. Dit leidde in juli 2012 tot een motie (Tweede Kamer, 2012).[54]

De minister liet de Kamer in antwoord op de motie van 2012 weten dat hij sowieso al verplicht is om ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de begroting aan de Kamer te melden (Financiën, 2012). Verder wees hij erop dat hij de Kamer jaarlijks een verslag stuurt van de staatsdeelnemingen. Hierin maakt hij "melding van grote financiële risico's bij deelnemingen die mogelijk de rijksbegroting kunnen raken". Het risico dat de Duitse tariefregulering zou worden aangescherpt (waardoor TenneT in Duitsland

53 Een boekhoudkundige en organisatorische scheiding betekent niet dat onderdelen van de holding in alle opzichten gescheiden zijn. Zo worden administratieve en juridische werkzaamheden voor de holding verricht door medewerkers van TenneT TSO Nederland, die de kosten hiervoor bij de holding in rekening brengt.

54 "De Kamer (...), constaterende dat TenneT in 2009 een investering heeft gedaan in het Duitse hoogspanningsnet en dat risico's inherent zijn aan investeren; verzoekt de regering, inzicht in alle mogelijke financiële risico's voor de Nederlandse belastingbetaler te geven, als gevolg van de Duitse investering door TenneT (...)." In een motie van maart 2013 vroeg de Kamer "...constaterende dat de overname van Gasunie Deutschland tot grote verliezen heeft geleid; constaterende dat diverse staatsdeelnemingen, zoals Tennet, investeren in het buitenland; overwegende dat ook aan die investeringen risico's zijn verbonden, waaronder reguleringsrisico's en politieke risico's; verzoekt de regering, deze risico's in kaart te brengen en te kwantificeren en de Kamer hierover te informeren..." (Tweede Kamer, 2013b).

minder inkomsten zou behalen), achtte de minister in november 2012 nog steeds beperkt. De investeringen die TenneT doet verdient het bedrijf tegen een "adequaat" rendement terug.[55]
Het grootste aandachtspunt dat de minister op dat moment zag, zo liet hij de Kamer weten, betrof de omvangrijke investeringsagenda van TenneT in Duitsland als gevolg van de verandering in het Duitse energiebeleid (de 'Energiewende'). De minister meldde dat de Duitse toezichthouder zich zorgen maakte over de financiering van de projecten van TenneT ten behoeve van de aansluiting van de windmoleneilanden op het Duitse vasteland. De minister gaf aan voortdurend in gesprek te zijn met TenneT om een oplossing voor het financieringsvraagstuk te vinden.

Deze aspecten keren terug in de antwoorden die de minister geeft op vragen die Kamerleden stellen over de risico's van TenneT's activiteiten in Duitsland voor de schatkist en/of de elektriciteitsrekening. TenneT zorgde in Duitsland zelf voor de financiering, meldde de minister van Financiën. Dat bleek uit de overeenkomst met Mitsubishi voor de bijdrage van € 576 miljoen aan eigen vermogen (Financiën, 2013c). De wetswijziging in Duitsland had dat makkelijker gemaakt. De wijziging leidde namelijk tot een beperking van de risico's voor TenneT bij de windmoleneilanden.
De minister schreef in november 2012: "Deze wetswijziging is essentieel om potentiële investeerders aan te trekken" (Financiën, 2012). Maar de wetswijziging was daarmee ook essentieel om het financieringsrisico dat de minister zelf liep met de Duitse investeringen te beperken. Dat laatste meldde de minister niet.

Tijdens een algemeen overleg in maart 2013 sprak de minister de verwachting uit dat er behalve Mitsubishi nog andere partijen mee zouden gaan doen. "Er zijn dus (...) geen financiële nadelen voor de Nederlandse belastingbetaler. Dit zijn gewoon goed renderende investeringen. Dat blijkt alleen al uit de interesse die private partijen hebben om hierin deel te nemen" (Tweede Kamer, 2013a).

55 De minister vervolgt: "De financiële risico's die de belastingbetaler indirect loopt als gevolg van deze investeringen worden vergoed door het rendement dat de Staat als aandeelhouder op basis van dit vastgesteld rendement ontvangt. Bij de overname van TenneT Duitsland is nadrukkelijk ook naar de met de overname gemoeide risico's gekeken. Mijn ambtsvoorganger heeft hierover richting uw Kamer geschreven dat het risico dat gemoeid is met de inkomsten vergelijkbaar is met de risico's die TenneT loopt ten aanzien van de Nederlandse beheersactiviteiten en acceptabel wordt geacht".

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Hoofdconclusie

De minister van EZ, die nauw betrokken was bij de aankoop van het Duitse elektriciteitsnet Transpower door TenneT in 2009, heeft niet aantoonbaar getoetst of het publieke belang van een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening in Nederland gediend is met de aankoop. Daardoor is onduidelijk hoe de aankoop zich verhoudt tot de alternatieven die er zijn om de doelstellingen van het EZ-beleid te verwezenlijken. Hoewel de minister van Financiën in zijn rol als aandeelhouder namens de Staat heeft aangegeven geen geld uit de schatkist aan de aankoop of aan de investeringen in Duitsland te willen uitgeven, is het risico dat dit toch gebeurt niet denkbeeldig. In deze financiële risico's die de Staat als 100% aandeelhouder van TenneT loopt hadden de ministers van EZ en van Financiën de Tweede Kamer meer inzicht kunnen verschaffen.

De *minister van* EZ was voorstander van de overname van Transpower. Zij heeft haar positie in dezen niet onderbouwd met een onderzoek naar de mate waarin de aankoop invulling zou geven aan de doelstellingen in het EZ-beleid met het oog op een betrouwbare, betaalbare en duurzame stroomvoorziening voor de Nederlandse burgers, bedrijven en instellingen. Daardoor is onduidelijk hoe de aankoop zich verhoudt tot de alternatieven die er zijn om passend binnen het EU-kader de doelstellingen van het EZ-beleid op het gebied van de elektriciteitsvoorziening te verwezenlijken.

De *minister van Financiën* onderkende de financiële risico's; deze waren voor hem aanvankelijk reden om te twijfelen over de aankoop. De minister heeft deze risico's proberen af te dekken door voorwaarden aan de aankoop te verbinden en met TenneT af te spreken dat het bedrijf zelf voor de financiering van de aankoop en van de benodigde investeringen in Duitsland zou zorgdragen. Deze afspraken zijn echter niet schriftelijk overeengekomen. De Staat heeft met de aankoop van Transpower het risico gelopen geld uit de schatkist aan te moeten wenden om investeringen in Duitsland mogelijk te maken - en loopt dat risico ook nu nog. Als TenneT er niet in slaagt voldoende eigen vermogen aan te trekken voor projecten die het als eigenaar en beheerder van Transpower in Duitsland verplicht is uit te voeren, is de kans aanwezig dat de Staat financieel moet bijdragen om deze investeringen mogelijk te maken.

Beide ministers hadden de Tweede Kamer meer inzicht kunnen geven in de aankoop van Transpower en in de daarmee verbonden financiële risico's voor de Staat.

Het bovenstaande roept ook de vraag op of de aankoop van een privaat buitenlands net zoals Transpower wel past bij een activiteit waarvan de politiek heeft bepaald dat deze in publieke handen moet blijven. Daarmee is het de vraag of het uitgangspunt nog steeds is dat netbeheerders in publiek eigendom moeten zijn om publieke belangen (betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid) te borgen.

Wij lichten deze hoofdconclusie hieronder nader toe aan de hand van onze belangrijkste onderzoeksbevindingen.

5.2 Toelichting op de hoofdconclusie

Afweging publieke belangen voorafgaand aan aankoop

De minister van EZ had redenen om de aankoop van Transpower te ondersteunen; de overname paste in het EU-beleid naar één interne elektriciteitsmarkt. De minister van EZ heeft de noodzaak om het Duitse net te kopen echter niet aantoonbaar geanalyseerd vanuit de vraag welke beleidsalternatieven het beste bijdragen aan de verwezenlijking van de beleidsdoelen van de minister die passen binnen het EU-kader. Deze analyse heeft zij overgelaten aan haar collega van Financiën, maar die heeft een dergelijke analyse niet gemaakt. Dat past niet binnen zijn rol van aandeelhouder.

De minister van Financiën heeft de gevolgen van de aankoop van Transpower voor de betrouwbaarheid, betaalbaarheid en duurzaamheid van de Nederlandse elektriciteitsvoorziening bij zijn besluitvorming afgewogen. Hij heeft zich voor de beoordeling van de verschillende aspecten van de aankoop door externe deskundigen laten bijstaan.
De minister heeft geconstateerd dat het belang van de betaalbaarheid was gediend met de aankoop, doordat de huishoudens en bedrijven mede door synergievoordelen goedkoper uit zouden zijn, dat de aankoop een goed rendement zou opleveren en strategisch gezien profijt zou opleveren. Voor de betrouwbaarheid en duurzaamheid van de elektriciteitsvoorziening in Nederland zag de minister geen toegevoegde waarde.

Financiële risico's van de aankoop

Hoewel de minister van Financiën geen geld uit de staatskas voor de aankoop van Transpower heeft willen gebruiken, heeft hij met het afgeven van een staatsgarantie van € 300 miljoen het risico genomen dat de Staat op enig moment alsnog aan de aankoop zal moeten bijdragen.
Het risico bestaat dat de Europese Commissie en/of ACM bezwaar zullen aantekenen tegen de wijze waarop TenneT het bedrag dat aanvullend nodig was voor de aankoop heeft gefinancierd - namelijk met geld dat TenneT had ontvangen met het veilen van interconnectiecapaciteit aan de grens met de ons omringende landen. Het feit dat ACM geen goedkeuring heeft willen geven aan de inzet van dergelijk voor een ander doel geoormerkt geld voor de aankoop van Transpower, wijst erop dat dit laatste risico niet denkbeeldig is.
In de garantieovereenkomst met TenneT heeft de minister van Financiën een ontbindende voorwaarde opgenomen die in werking treedt als ACM of de Europese Commissie bezwaar aantekenen. Ook moet TenneT als het een beroep op de garantie doet, het bedrag later terugbetalen. De vraag is hoe realistisch deze afspraken zijn. De kans bestaat dat het bedrag dat met de afspraken gemoeid is, voor rekening van de aandeelhouder zelf komt - de Staat dus.

Financiële risico's na de aankoop

In de Tweede Kamer is de afgelopen jaren bij verscheidene gelegenheden de vraag gesteld of de investeringen van TenneT in het Duitse stroomnet negatieve consequenties zouden kunnen hebben voor de elektriciteitsrekening van burgers, bedrijven en instellingen dan wel voor de Nederlandse schatkist.

De ministers van EZ en van Financiën hebben aanvankelijk benadrukt dat de activiteiten van TenneT in Duitsland strikt gescheiden zijn van de activiteiten van TenneT TSO Nederland.
In de praktijk vormen de beide bv's communicerende vaten en zijn ze onlosmakelijk verbonden met de TenneT-holding die 100% staatseigendom is. Die verbondenheid biedt TenneT de mogelijkheid om de synergievoordelen te realiseren, maar dat geldt evenzeer voor mogelijke nadelen. Doordat TenneT ook in Duitsland een wettelijke investeringsplicht heeft en aansprakelijk is voor de gevolgen van het niet nakomen van die verplichting, kunnen tegenvallers in Duitsland negatieve gevolgen hebben voor de Nederlandse schatkist. Hoewel de minister bij de aankoop van Transpower heeft gezegd dat TenneT zelf voor de financiering van de Duitse investeringen zorg moet dragen, loopt de minister de facto het risico financieel bij te moeten dragen als TenneT het noodzakelijke eigen vermogen in Duitsland niet bij elkaar kan krijgen.

De financiële risico's die de Staat door de aankoop loopt heeft minister van Financiën niet volledig kunnen afdekken. Factoren van buitenaf - zoals de beslissing van de Duitse regering om te stoppen met het opwekken van kernenergie - hebben de risico's vergroot. Anderzijds heeft de wijziging van de Duitse wetgeving de risico's weer verkleind.

Informatievoorziening Tweede Kamer
De ministers van Financiën en van EZ hadden de Tweede Kamer meer inzicht kunnen geven in de risico's die de Staat loopt bij de financiering van de aankoop van Transpower. Ook had de Tweede Kamer meer informatie kunnen krijgen over het risico dat de Nederlandse Staat investeringen mogelijk moet maken waartoe TenneT in Duitsland verplicht is. Over de mate waarin de Nederlandse en Duitse TSO met elkaar verbonden zijn, hadden de ministers de Tweede Kamer eveneens meer inzicht kunnen geven.

Publiek of privaat eigendom
Bij de behandeling van de Elektriciteitswet 1998 had het kabinet de bedoeling het bedrijf TenneT te privatiseren en tot een commerciële speler te maken. Vanuit de gedachte dat het publieke belang beter kon worden bewaakt wanneer TenneT publiek eigendom zou blijven, heeft de politiek er uiteindelijk voor gekozen niet tot privatisering van TenneT over te gaan. In februari 2014 heeft de minister van Financiën dit nogmaals bevestigd. Ook bij de regionale netten is gekozen voor publiek eigendom.

TenneT heeft vervolgens een bedrijfsstrategie ontwikkeld die gericht is op groei en uitbreiding, onder andere door middel van buitenlandse private overnames. Een dergelijke bedrijfsstrategie brengt risico's met zich mee voor de aandeelhouder, zeker wanneer het zeer omvangrijke overnames betreft zoals de aankoop van Transpower, dat aanzienlijk groter is dan het Nederlandse net. Op grond van zijn deelnemingenbeleid vindt de minister van Financiën dat ook buitenlandse, private activiteiten het publieke belang kunnen dienen. Het is echter de vraag of de overname van een groot privaat buitenlands bedrijf als Transpower past bij een onderneming als TenneT die omwille van het publiek belang in publiek eigendom is. Het is aan de politiek om te bepalen of het uitgangspunt nog steeds is dat netbeheerders 100% in publiek eigendom moeten zijn om het publieke belang te borgen.

5.3 Aanbevelingen

Met dit rapport willen we pleiten voor meer transparantie over de aankoop van Transpower en de risico's die daarmee samenhangen.

De aankoop van Transpower zou voordelig zijn voor de Nederlandse elektriciteitsafnemer, zo kwam in de beoordeling door het Rijk naar voren. Wij bevelen de minister van EZ aan om de Tweede Kamer te informeren over de voor- en eventuele nadelen voor Nederland die de aankoop van Transpower in de praktijk met zich mee heeft gebracht en deze toe te lichten.

Wij bevelen de minister van Financiën aan om de Tweede Kamer volledig en juist inzicht te verschaffen in de mate waarin de Staat betrokken is bij Transpower en de investeringen van TenneT in Duitsland. Ook zou hij inzicht moeten bieden in de kosten, baten en risico's die deze betrokkenheid met zich meebrengt. Welke risico's zijn er voor TenneT, voor de elektriciteitsrekening van burgers, bedrijven en instellingen en voor de schatkist? De minister van Financiën zou hierbij duidelijk moeten maken welke risico's zijn afgedekt en welke niet en waarom niet.

Verder bevelen we de minister van Financiën aan om bij het doen van omvangrijke investeringen van staatsdeelnemingen met de Tweede Kamer afspraken te maken over de informatievoorziening.

Het Rijk streeft naar een betrouwbare, betaalbare en duurzame elektriciteitsvoorziening. Het Rijk acht deze voorziening van publiek belang. Het landelijk netbeheer is daarin een essentieel onderdeel, waarbij de beheerder een monopolie heeft. De Tweede Kamer heeft van meet af aan het standpunt ingenomen dat het beheer van het Nederlandse hoogspanningsnet in publieke handen moet zijn en blijven. De gedachte hierachter is het Nederlandse netbeheer zo te vrijwaren van bedrijfsmatige risico's van andere activiteiten, dan de activiteiten die strikt genomen noodzakelijk zijn om het publieke belang te dienen.
We constateren dat de minister van Financiën als aandeelhouder van TenneT evenwel ruimte voor andere activiteiten heeft gegeven. De statuten en de bedrijfsstrategie van TenneT zijn hier van het begin af aan op gericht geweest. De minister heeft als aandeelhouder ingestemd met deze uitwerking. Hij heeft deze ruimte ook geformaliseerd in zijn deelnemingenbeleid. Binnen deze context heeft TenneT Transpower aangekocht. De minister heeft met de aankoop ingestemd, omdat deze naar zijn oordeel bijdraagt aan het publieke belang.
De Nederlandse en Duitse activiteiten van TenneT zijn met elkaar verweven. De bedrijfsmatige risico's die TenneT in Duitsland loopt, kunnen het beheer van het Nederlandse net beïnvloeden en negatieve gevolgen hebben voor de aandeelhouder. Zodoende dringt de vraag zich op hoe de ruimte voor andere activiteiten zich verhoudt tot het uitgangspunt om TenneT in publieke handen te houden teneinde het beheer te vrijwaren van de bedrijfsmatige risico's van die andere activiteiten. Het is aan de politiek om te bepalen of het uitgangspunt nog steeds is dat netbeheerders 100% in publiek eigendom moeten zijn om het publieke belang te borgen. Als dat het geval is, bevelen wij aan om expliciet de vraag te beantwoorden of het consistent is om enerzijds het huidige TenneT volledig in publieke handen te houden en anderzijds ruimte te bieden aan activiteiten zoals TenneT die in Duitsland onderneemt met de daarmee gepaard gaande risico's.

6 Reactie ministers en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van EZ heeft op 23 januari 2015 mede namens de minister van Financiën op ons onderzoek gereageerd. De reactie geven wij hieronder verkort weer.
De integrale tekst van de reactie staat op www.rekenkamer.nl.
ACM heeft ons op 22 januari laten weten niet op het onderzoek te zullen reageren omdat het geen conclusies en aanbevelingen voor ACM bevat.
We sluiten dit hoofdstuk af met ons nawoord.

6.1 Reactie ministers van Financiën en EZ

De ministers van Financiën en EZ geven aan dat zij het essentieel vinden dat investeringsvoorstellen van staatsdeelnemingen worden getoetst op hun bijdrage aan het publieke belang. Deze toetsing aan het publieke belang is dan ook opgenomen in de *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid* uit oktober 2013. Als een investeringsvoorstel niet aantoonbaar bijdraagt aan of schadelijk is voor het Nederlandse publieke belang, is de betreffende activiteit niet acceptabel voor de aandeelhouder.

De ministers zijn het met ons eens dat het helder moet zijn op welke manier de Tweede Kamer wordt betrokken bij omvangrijke investeringen van TenneT. De bewindspersonen verwijzen in dit verband naar de bestaande afspraken en de overleggen met de Tweede Kamer naar aanleiding van de afwaardering van de deelname van Gasunie in Duitsland.

Onze conclusie dat de minister van EZ niet aantoonbaar heeft getoetst of het publieke belang was gediend met de aankoop van het Duitse Transpower door TenneT, delen de ministers niet. Bij de aankoop van het Duitse net is, zo schrijven de ministers, volgens het deelnemingenbeleid gehandeld. De minister van EZ was op beleidsmatige gronden voorstander was van de aankoop en gezamenlijk is besloten om een extern onderzoek te laten uitvoeren. Dat onderzoek toonde aan dat de aankoop toegevoegde waarde had voor de betaalbaarheid van de Nederlandse stroomvoorziening, aldus de beide ministers.

De bewindspersonen zijn het met ons eens dat het beheer van het Nederlandse elektriciteitsnet gevrijwaard moet blijven van onverantwoorde risico's. Het is een netbeheerder echter wel toegestaan om infrastructurele of aanverwante activiteiten te ontplooien. Het beheren van een Duits net past hierin, aldus de ministers; het is volgens hen zelfs een kernactiviteit. De risico's van het eigendom van een Duits net zijn echter feitelijk niet anders dan die van het Nederlandse net, schrijven ze. De ministers zien dan ook geen tegenstrijdigheid in het hebben van een publieke netbeheerder die ook beheerder is van een deel van het Duitse elektriciteitsnet.

Onze conclusie dat de bedrijfsmatige risico's van het Duitse en Nederlandse net niet gescheiden zijn, delen de ministers niet. De risico's van de aankoop van het Duitse net slaan niet neer bij de Nederlandse elektriciteitsgebruiker, schrijven zij. Wel slaan zulke risico's via TenneT Holding neer bij de aandeelhouder, de Nederlandse Staat. Maar dit betekent volgens de minister van Financiën niet dat het risico bestaat dat geld uit de Nederlandse schatkist naar de aankoop van het Duitse net of naar investeringen in

Duitsland gaat. De Staat heeft namelijk geen stortingsplicht, of dit nu wel of niet schriftelijk is vastgelegd. Bovendien is de Tweede Kamer via het budgetrecht betrokken bij eventuele kapitaalstortingen en krijgt de Staat een vergoeding in de vorm van dividend, zo stelt de minister van Financiën

De minister van EZ meldt verder nog dat hij van mening is dat de Tweede Kamer alle essentiële informatie over de aankoop van het Duitse net heeft ontvangen en specifiek ook over de daarmee verbonden financiële risico's.

In reactie op onze aanbeveling om de Tweede Kamer te informeren over de voor- en nadelen van de aankoop, verwijzen de bewindspersonen ten slotte naar een in 2013 verrichte evaluatie. Die evaluatie heeft TenneT door een onafhankelijk bureau laten verrichten; de minister van Financiën had daar om verzocht. De uitkomsten staan op de website van TenneT. Om invulling te geven aan onze aanbeveling zullen de ministers het evaluatierapport naar de Tweede Kamer sturen.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij constateren dat de ministers van EZ en Financiën ons standpunt delen dat het beheer van het Nederlands elektriciteitsnet gevrijwaard moet blijven van onverantwoorde risico's. Dit is de afgelopen jaren ook steeds het argument van regering en Tweede Kamer geweest om het Nederlandse hoogspanningsnet volledig in publieke handen te houden. De belangen van de Nederlandse elektriciteitsgebruiker - oftewel: de publieke belangen - moeten bij het netbeheer centraal staan. Toch hebben de beide bewindspersonen er geen bezwaar tegen dat de publieke Nederlandse netbeheerder als private partij ook netbeheerder is van een groot deel van het Duitse net. Zij zien geen spanning tussen beide activiteiten. Hieronder lichten wij toe waarom wij wél spanning zien.

Het Duitse net brengt risico's met zich mee die, in tegenstelling tot wat de bewindspersonen stellen, wel degelijk anders zijn dan de risico's in Nederland. Ten eerste zijn de risico's in Duitsland als ze zich voordoen in potentie groter doordat TenneT's Duitse hoogspanningsnet groter is dan TenneT's net in Nederland. Ten tweede zijn het de Duitse overheid en haar toezichthouder die de regelgeving bepalen en toezicht houden. Zij maken daarbij hun eigen beleidsafwegingen, ook al vallen zij onder dezelfde Europese regelgeving. En die afwegingen kunnen anders zijn dan de afwegingen die de Nederlandse overheid maakt. Ten derde is TenneT voor de financiering in Duitsland aangewezen op de inbreng van private partijen met eigen dividendeisen, die de dividendpositie van de staatsaandeelhouder kunnen beïnvloeden. Dat het niet denkbeeldig is dat buitenlandse activiteiten risico's met zich meebrengen laat de afwaardering van het Duitse net van Gasunie zien. In die gevallen is het de Staat die moet zorgdragen voor zowel de borging van de publieke belangen als het waardebehoud van de staatsdeelneming. Beide zijn daarmee twee kanten van dezelfde medaille.

Verder wijzen wij erop dat de minister van Financiën het risico loopt een financiële bijdrage te moeten leveren aan de Duitse investeringen. Ook al heeft hij formeel geen stortingsplicht, in de praktijk wordt er ook naar de aandeelhouder gekeken als er extra eigen vermogen nodig is. Die bijdrage kan eerst worden opgevangen door het accepteren van een lager of geen dividend. Maar als TenneT in Duitsland méér eigen vermogen nodig heeft, kan een kapitaalinjectie nodig zijn. Dit lieten ambtenaren de minister

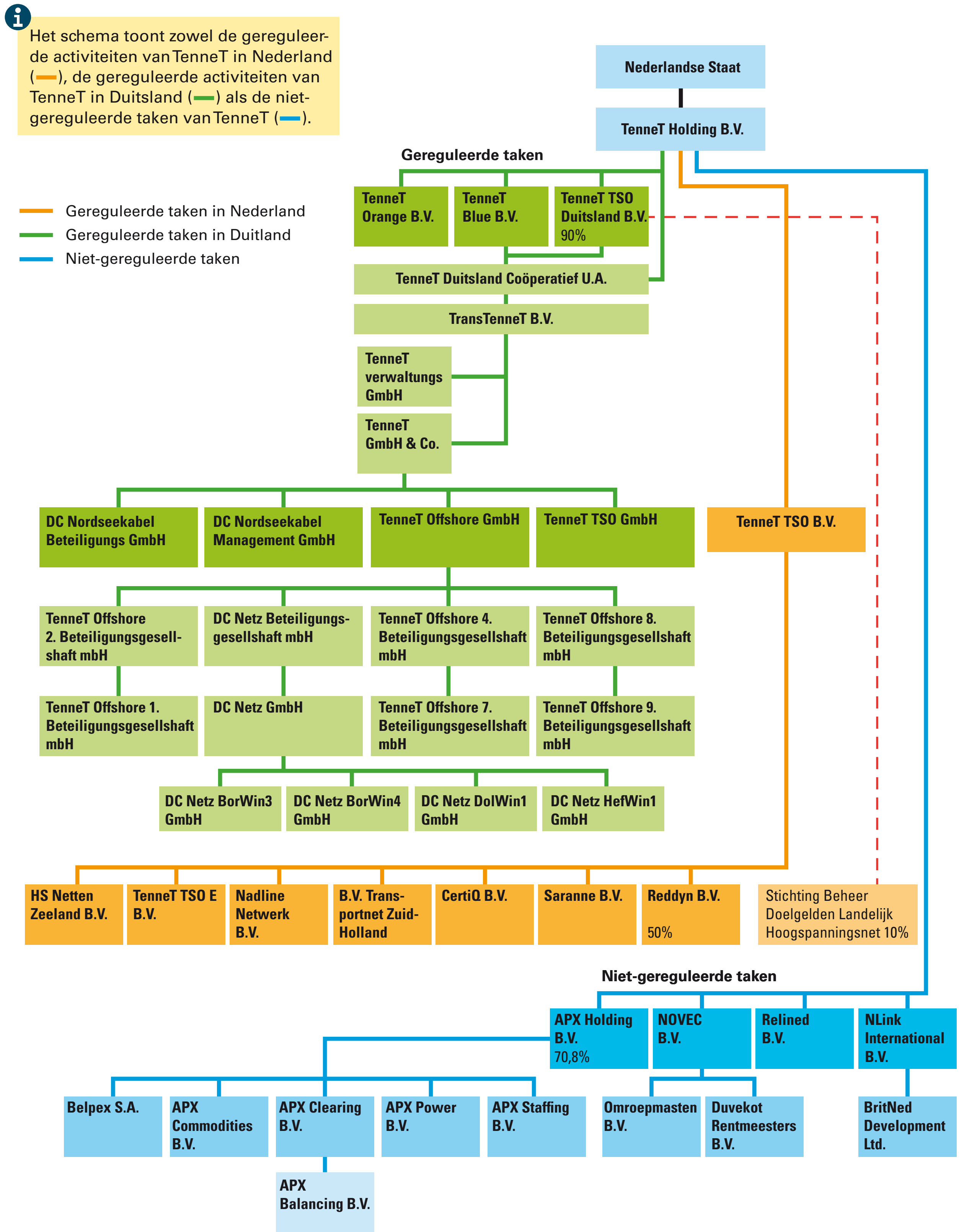
medio 2011 al weten na advies van de landsadvocaat. Een andere mogelijkheid waar zij hem toen op wezen, was privatisering van (een deel) van de TenneT-holding. Dit staat echter op gespannen voet met de wens van Tweede Kamer en kabinet om TenneT in publieke handen te houden.
Het uitblijven van extra kapitaal zal er in ieder geval toe leiden dat geld lenen voor TenneT duurder wordt, niet alleen voor Duitsland, maar ook voor Nederland. Om dit te voorkomen heeft de Staat eerder € 600 miljoen beschikbaar gesteld.

In zijn reactie stelt de minister dat alleen hij (in zijn rol van aandeelhouder namens de Staat) het risico van de aankoop van het Duitse net draagt, en niet de Nederlandse elektriciteitsgebruiker. Hierbij gaat hij eraan voorbij dat ditzelfde risico via de schatkist uiteindelijk terecht komt bij de Nederlandse belastingbetaler.
Het is dus nog maar de vraag of de veronderstelde voordelen voor de Nederlandse elektriciteitsgebruiker opwegen tegen de nadelen en risico's voor de Nederlandse elektriciteitsgebruiker én belastingbetaler. De ministers hebben volgens ons geen overtuigend antwoord op deze vraag, omdat zij geen goed beeld hebben van alternatieven voor de aankoop van Transpower. Het is ons niet duidelijk geworden welk belang van de Nederlandse elektriciteitsgebruiker gediend was met de aankoop van het Duitse net. Voor de informatie hierover zijn zij aangewezen op TenneT. Daarom blijft het de vraag of de keuze voor een publiek aandeelhouderschap van TenneT strookt met activiteiten van datzelfde TenneT, waarbij onduidelijk is of de voordelen voor de Nederlandse elektriciteitsgebruiker opwegen tegen de nadelen en risico's. Dat is de vraag die wij voorleggen. Het is aan kabinet en parlement om deze vraag te beantwoorden.

Bijlage Organigram TenneT

Onderstaande figuur geeft de organisatiestructuur van TenneT weer op 31 december 2012. Zowel de gereguleerde activiteiten in Nederland, de gereguleerde activiteiten in Duitsland als de niet-gereguleerde taken zijn weergegeven.

Figuur 10 **Organisatiestructuur van TenneT op 31 december 2012**



1. Gereguleerde activiteiten Nederland
TenneT TSO B.V. is economisch eigenaar van het hoogspanningsnet en voert de gereguleerde taken in Nederland uit.
TenneT B.V. heeft enkele dochters:

- Saranne B.V. is de juridische eigenaar van bijna het gehele 380 kV- en 220 kV-net.
- CertiQ B.V. verzorgt de afgifte van certificaten voor duurzame energie, met als doel de duurzame opwekking van elektriciteit te bevorderen en subsidie van SenterNovem te ontvangen.
- TSO Auction B.V. veilt de interconnectiecapaciteit tussen België en Duitsland.[56]
- Reddyn is een joint venture van TenneT TSO B.V. en Liander NV voor onderhoud en vervanging van het voormalige 110/150 kV- en 50 kV-netten van Liander.
- Alle andere dochters zijn juridisch eigenaar van de netten die TenneT sinds 2003 van derden gekocht heeft.

De Stichting Beheer Doelgelden Landelijk Hoogspanningsnet is een organisatie die formeel los staat van TenneT Holding B.V., maar wel door TenneT wordt meegenomen in de consolidatie van de jaarcijfers. De voorzitter van de stichting is CEO van TenneT Holding B.V. en van TenneT TSO B.V.
De stichting ontvangt haar middelen uit het beschikbaar stellen van verbindingen met het buitenland, de zogenaamde veilinggelden. Op grond van Europese regelgeving moeten deze gelden voor interconnectiecapaciteit worden gebruikt. Als hier geen goede mogelijkheden voor zijn, mag de netbeheerder met deze gelden de tarieven verlagen. De stichting is voor 10% eigenaar van TenneT TSO Duitsland B.V.

2. Gereguleerde activiteiten Duitsland
TenneT Offshore GmbH en TenneT TSO GmbH zijn verantwoordelijk voor het transport van 40% van het 380 kV- en 220 kV-net in Duitsland, waarbij TenneT Offshore GmbH verantwoordelijk is voor het transport op zee en TenneT TSO GmbH voor het transport op land.
De dochters onder TenneT Offshore GmbH zijn ofwel verantwoordelijk voor de aansluiting van de windmoleneilanden op zee, of houder van de aandelen van andere dochters om een minderheidsbelang en daarmee eigen vermogen van derden mogelijk te maken.
De overige entiteiten voor de gereguleerde activiteiten in Duitsland zijn opgericht voor de financiering van de aankoop van transpower of uit fiscale overwegingen.

3. Niet-gereguleerde activiteiten Nederland
De dochters voor de niet gereguleerde activiteiten in Nederland bestaan uit vier (verzamelingen van) dochters:

- APX is verantwoordelijk voor de handel in elektriciteit. APX is voor 70,84% in handen van TenneT Holding B.V. en voor 29,16% in die van Elia.
- NOVEC B.V. verhuurt zogenoemde opstelpunten voor antennes voor de distributie van radio en televisiesignalen en andere telecommunicatie.
- RELINED B.V. is een 50/50 joint venture van TenneT Holding B.V. met ProRail B.V. die de overcapaciteit van de glasvezelkabels van TenneT en ProRail verhuurt.

56 TSO Auction B.V. verkeerde begin 2014 in staat van opheffing.

- NLink International B.V. is 100% eigenaar van BritNed Development Ltd, een 50/50 joint venture van NLink International B.V. en National Grid International Ltd voor de ontwikkeling, aanleg en werking van de interconnector tussen Nederland en het VK, de BritNedkabel.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2012a). *Gasrotonde: nut, noodzaak en risico's. Nederland als Europees knooppunt van gastransport.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 292, nrs. 1-2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Factsheets vooropname 2012.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2013). *Financiële risico's voor Nederland bij internationale garanties. Garanties aan instellingen betrokken bij internationale schulden- en bankencrisis.* Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015). *Investeringen TenneT in Nederlands hoogspanningsnet; Toezicht van het Rijk op het publieke belang.* Den Haag: eigen beheer.

Deutscher Bundestag (2012). *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Neuregelung energiewirtschaflicher Vorschriften.* Drucksache 17/10754, 24.09.2012. Keulen: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH.

Europese Commissie (1999). *Meer keuze door een open markt; De interne elektriciteitsmarkt.* Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 1999.

EZ (2008). *Energierapport 2008.* 's-Gravenhage: Ministerie van Economische Zaken. Uitgave in eigen beheer, aangeboden met begeleidende brief van de ministers van EZ en VROM aan de Tweede Kamer d.d. 18 juni 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 520, nr. 1. Den Haag: Sdu.

EZ (2009). *Liberalisering energiemarkten.* Brief van de minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer d.d. 11 december 2009, met antwoorden op openstaande vragen uit het Algemeen Overleg Energie/gasopslag d.d. 19 november 2009, alsmede op latere vragen van de ChristenUnie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 28 982, nr. 88. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007). *Nota Staatsdeelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 28 165, 69. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009a). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 24 april 2009 over toegezegde aanvullingen op de Nota Staatsdeelnemingenbeleid Rijksoverheid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 28 165, 97. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009b). *Overname hoogspanningsnet E.ON door TenneT.* Brief van de minister Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 10 november 2009 over het overnamebod van TenneT op het transportnet van E.ON (Transpower), inclusief de vertrouwelijke brief d.d. 16 oktober 2009 die hiermee openbaar werd. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 28 165, nr. 104. Den Haag: Sdu.

Financiën (2009c). *Mededeling d.d. 19 oktober 2009 over de ter inzagelegging van een vertrouwelijke brief van de minister van Financiën d.d. 16 oktober 2009 inzake het afgeven van een staatsgarantie op 26 oktober 2009.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, 28 165, nr. 102. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012). *Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 22 november 2012 in reactie op de motie-Leegte (Kamerstuk 29023, nr. 125) over inzicht in alle mogelijke financiële risico's voor de Nederlandse belastingbetaler als gevolg van de Duitse investering door TenneT.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 165, nr. 135. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013a). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Bijlage 'Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2013' bij brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 18 oktober 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 165. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013b). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2013 over kapitaalbehoefte TenneT. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 165, nr. 156. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013c). *Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 5 april 2013 in reactie op het verzoek van de vaste commissie voor Economische Zaken om de risico's inzichtelijk te maken die voor de Nederlandse stroomconsument en de belastingbetaler zouden ontstaan in geval van tegenvallers bij Tennet Duitsland.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 28 165, nr. 158. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid.* Brief van de minister van Financiën aan de Tweede Kamer d.d. 21 februari 2014 over kruiselingse aandelenparticipatie TenneT en Gasunie. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 176. Den Haag: Sdu.

Tennet (2012). *Integrated Annual Report 2012.* Arnhem: TenneT.

Tweede Kamer (2002). *Vaststelling van de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2003. Motie van lid Crone. Voorgesteld 20 november 2002.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 600 XIII, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009). *Vragen van het lid Zijlstra (VVD) over buitenlandse investeringen van landelijk netbeheerder TenneT (ingezonden 30 september 2009), met het daarop door de minister van Economische Zaken gegeven antwoord.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Aanhangselnummer 702. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2012). *Voorzienings- en leveringszekerheid energie. Motie van het lid Leegte. Voorgesteld 5 juli 2012.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2011-2012, 29 023, nr. 125. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013a). *Verslag van een algemeen overleg, gehouden op 6 maart 2013, over staatsdeelnemingen.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2013, 28 165, nr. 159. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2013b). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Motie van het lid Koolmees. Voorgesteld 19 maart 2013.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2012-2013, 28 165, nr. 154. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014). *Deelnemingenbeleid Rijksoverheid. Lijst van vragen en antwoorden over Nota Deelnemingenbeleid. De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 21 januari 2014.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 28 165, nr. 170.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.A. Overbeeke (projectleider)
Dhr. drs. P. Antenbrink
Dhr. drs. J. Chhatta RA
Mw. drs. M.E. van den Dongen
Dhr. J. Doornbos MSc
Mw. ir. J.M. ten Kate MSc
Mw. drs. A.M. Pothof

Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, februari 2015